

**TÜRK
İDARE
DERGİSİ**

YIL: 66	HAZİRAN 1994	SAYI: 403
İÇİNDEKİLER		
Dr. A. Nihat DÜNDAR	Polis Gözüyle Çocuk Suç ve Suçluluğunun Önlenmesi	1
Haşan ÖZHAN	Belediyelerde Personel İstihdamı, Sayısal Dağılımı, Sorunları ve Çözüm Önerileri	17
Doç. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar	45
Doç. Dr. Firuze Demir YAŞAMIŞ	Çevre Yönetiminin Kuramsal Temelleri	79
Doç. Dr. Güngör ERDÜMLÜ	İngiltere’de Kamu Yönetimi Reformları	107
Mehmet ÇELİK	Belediyelerde İmar Planlarının Önemi ve Tadilatıyla İlgili Uyulması Gerekli Hususlar	113
Murat KOCA	Derneklerin Denetimi	123
M. Ulvi SARAN	Almanya’da Hukuki Devrim: Özelleştirme ve Pazar Ekonomisi	135
Hüseyin EREN	Yönetimde Merkezîyetçilik, Adem-i Merkezîyetçilik	145
Musa CEYLAN	Demokrasi ve Gizlilik	151
Ali KUYAKSİL	Yönetimin Verimliliği	161
Mustafa Lütü ŞEN	Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması	169
Hüseyin ÜRÜN	Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunun Gerekliliği ve Anayasa Mahkemesinin Bir Tümcenin İptal	187
Eyüp ZENGİN	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yerel Açıdan Karşılaştırma)	195
Sırrı UYANIK	İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi	205
Abdurrahman SAVAŞ	Valiler: Liderlik Siyaseti	211
MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR		
Mehmet ALDAN	Ali Kemali Paşa	223
HABERLER		
MEVZUAT		
Nilüfer ALTUNBULAK	1 Nisan 1994 - 30 Haziran 1994 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	253
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI		

• İDARECİLER,

BANA İÇTEN SEVGİLERİNİ HAYKIRANLAR;
YARIM ASIRDAN BERİ BÜYÜK TÜRK ULUSUNUN
TAM ANLAMIYLA MİLLET OLMASINA ÇALIŞAN,
ONUNLA EN MODERN BİR TÜRK DEVLETİ
KURMAK İÇİN İNSANLIK FEDAKÂRLIKLARININ
HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE,
İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON
İLMÎ TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR
ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK
DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

POLİS GÖZÜYLE ÇOCUK SUÇ VE SUÇLULUĞUNUN ÖNLENMESİ

Dr. A. Nihat DÜNDAR
Emniyet Genel Müdürlüğü
APK Daire Başkanı

Polise görev vermeyen mevzuat yok denecek kadar azdır. Gerçekten de yürürlüğe giren her mevzuatın bir yanı genelde polisle ilgilidir. Günlük yaşamımızda bu kural değişmez. Bakanlığımıza gelen evrakın büyük çoğunluğu Emniyet’e havale edilir. Hatta evrak memurları arasında bir evrak hiç bir yeri ilgilendirmiyorsa, havale edilecek yer bulunamıyorsa “Emniyet’e havale et mutlaka onları ilgilendiriyordu esprisi yaygındır ve personel arasında kabul görmüş bir espridir. Hatta kurum içerisinde ilgilendirdiği yer kesin olarak belirlenemeyen evrakta benzeri bir uygulamayla A.P.K. birimlerine havale edilir. A.P.K. birimleri de sahibi tam tespit edilemeyen veya kimsenin kabul etmediği evrakla uğraşır durur. Özetle söylemek istediğimiz polisin görevi yoğun, iç içe ve çok çeşitlidir. Ancak bunlar da standardize edilebilir, belli başlıklar altında özetlenebilir. İşte konuya bu açıdan bakıldığında polisin görevinin;

1. Suç ve Suçluluğun Önlenmesi, Suça ve Suçluluğa Engel Olunması.
2. Suç İşlendikten Sonra Suçluların Yakalanması, Suç Kanıtlarının Elde Edilmesi.
3. Yardım İsteyenlere ve Yardıma Muhtaç Olanlara Yardım olduğu söylenebilir.

Polisin tüm görevleri çok önemlidir. Ancak, 1 inci sırada yer verdiğimiz “Suç ve Suçluluğun Önlenmesi, Suça ve Suçluluğa Engel Olunması” görevi kanaatimce polisin en önemli görevi ve varlık sebebidir. Çünkü önemli olan toplum düzeninin bozulmamış olması, insanların suç işlememesidir. Bir düşünelim bakalım, suç işlenince ne oluyor; polis yakalıyor, muhakeme ediliyor, hâkimler karar veriyor, kişi cezaevine gönderiliyor. Suç işleyeninin yakın çevresi maddi ve manevi olarak çöküyor. Genelde cezaevinde kişi ıslah olmuyor, cezasını çekiyor, cezaevinden dışarı çıkıyor. Ekonomik durumu, mesleği, tahsili vb. nitelikleri iyi ise tekrar toplum içine girebiliyor, değilse iş bulamıyor, aile durumu giderek daha bozuluyor, organize suç örgütlerinin eline düşebiliyor, çoğu kez başka seçeneği olmadığı için yeniden aynı suçu işliyor ve cezaevine gene dönüyor. Özellikle hırsızlık, dolandırıcılık ve benzeri yüz kızartıcı suçlarda son hep aynı oluyor.

Konuya bu çerçeveden bakıldığında “Çocuk Suç ve Suçluluğunun Önlenmesi” daha da büyük önem taşıyor. Çünkü bugünün küçükleri yarının büyükleri. Küçükken de, büyüyünce de gene bu toplumun içinde olacaklar başka bir yere gitmeyecekler. Toplumdan soyutlanmayacaklar.

Keşke hiç suç işlenmese, kurallar bozulmasa ama bu mümkün değil. Çünkü suç toplumsal bir olgu, kurallar toplum çoğunluğunun benimsemesine göre çoğu kez belli bir grubun gücü oranında (Kanun yapma) da mümkün olabiliyor. Dolayısıyla herkesin kurallara uyması mümkün olmayabiliyor. Değişik sebeplerle kural dışı hareketler, başka bir ifadeyle suç işlenebiliyor. O zaman ne yapılmalıdır?

İşte yapılacak şey suç ve suçluluğu önleyici, engel olucu tedbirleri en yoğun biçimde uygulamak ve bu uygulamayı yarının büyükleri olacak olan “Çocukları” gözeterek planlamak gerekiyor.

A. Çocuk Suç ve Suçluluğu Açısından Ankara İlinin Genel Görünümü

Bilindiği üzere Ankara ili özel statülü bir ilimiz olup Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Küçükleri Koruma Şube Müdürlüğü” bulunmaktadır.

Küçükleri Koruma Şube Müdürlüğü, 0-18 yaş grubundaki Kaçak Başiboş (Nerede, ne zaman, ne yapacağı, yaptığı belli olmayan çocuk anlamında kullanılmaktadır), Terkedilmiş, Suç İşlemiş, Suça Maruz Kalmış ve Suça Yönelik çocuklar ile 2828 sayılı Sosyal Hizmet ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu’nun kapsamına giren bakıma muhtaç, kimsesiz çocukların durumlarını incelemek ve gerekli önlemleri almak amacıyla 1967 yılında kurulmuştur.

Bu Şube Müdürlüğüne;

— Başiboş, kaçak, terk edilmiş 18 yaşını doldurmamış çocukların suça itilmelerini ve suça maruz kalmalarını önlemek amacı ile ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, devriye çıkarmak suretiyle bu tür çocukları arayıp bulmak ve koruma altına almak,

— Koruma altına alınan küçüklerin kimliklerini tespit etmek, bulunmuş çocuklar kayıp defterine kayıt etmek ve üst arama tutanağı tanzim etmek, Hükümet Tabibine veya Resmi Sağlık Kuruluşlarına muayene ettirerek raporunu almak, tecavüze uğradığı veya müessir fiile maruz kaldığı anlaşılanları suçun işlendiği mahallin karakoluna adli işlem yapılmak üzere teslim etmek, herhangi bir tecavüze uğramadığı anlaşılan çocukların veli, vasi veya yakınlarının araştırılması ve ailelerine teslimini sağlamak. Veli veya vasisi tespit edilemeyen küçüklerin yuva veya yetiştirme yurtlarına yerleştirilmek üzere valilik kanalı ile ilgili birime bildirilmesini sağlamak. Koruma altına alınan küçüklerin veli veya vasisi tespit edilip de kendilerinin maddi durumlarının iyi olmadığından çocuklarını gelip alamayacaklarını bildirenlerin çocuklarını il içerisinde veya il dışındaki adres

lerine memur refakatinde göndererek ikamet ettiği bölgenin Emniyet birimlerince çocuğun ailesine teslimini sağlamak. Herhangi bir sebeple şubede kaldığı sürece tüm ihtiyaçlarını, iâşelerini sağlamak. Koruma altına alınan küçük çocukların aileleri ile gerekli temas sağlanarak çocuğun evden kaçma sebeplerini, çocuğu suç işlemeye iten nedenleri araştırmak, ailevi yaşantılarını tespit etmek, yapılan araştırma neticesinde maddi ve ahlaki durumları itibarıyla çocuklarını yetiştiremeyecek durumdakileri ilgili kuruluşlarla irtibat kurarak bu tür çocukların ailevi yaşantılarından bilgi verilerek bir kere de ilgili kuruluşun kendi uzmanlarınca incelenmesini ve gerekli görülen çocukların da koruma altına alınmasını sağlamak, görevleri verilmiştir.

Ancak, burada itiraf etmeliyim ki polis genelde olayın sonucuna bakar. “Suç işlenmiş midir, işlenmemiş midir, işlenmişse kimin tarafından işlenmiştir.” Polis için önemli olan budur. Polis için aslında NİÇİN, NEDEN SUÇ İŞLEMİŞTİR? sorusunun araştırılarak cevaplanması ve el birliğiyle bu sebeplerin ortadan kaldırılması gerekir. Kanaatimizce vatana, millete ve toplum üyelerine asıl hizmet bu doğrultuda yapılacak uygulama olacaktır.

Bu tespiti yaptıktan sonra mevcut duruma baktığımızda Ankara Emniyet Müdürlüğü Küçükleri Koruma Şube Müdürlüğüne 1983 yılında 65, 1984 yılında 61, 1985 yılında 52, 1986 yılında 94, 1987 yılında 81, 1988 yılında 47, 1989 yılında 115, 1990 yılında 42, 1991 yılında 69, 1992 yılında 49, 1993 yılında 66 EVDEN KAÇAN ÇOCUK, 1983 yılında 46, 1984 yılında 56, 1985 yılında 50, 1986 yılında 62, 1987 yılında 54, 1988 yılında 51, 1989 yılında 69, 1990 yılında 45, 1991 yılında 75, 1992 yılında 62, 1993 yılında 69 TERK EDİLMİŞ ÇOCUK, 1983 yılında 96, 1984 yılında 150, 1985 yılında 154, 1986 yılında 204, 1987 yılında 86, 1988 yılında 128, 1989 yılında 39, 1990 yılında 20, 1991 yılında 14, 1992 yılında 1, 1993 yılında 18 BAŞİBOŞ ÇOCUK, 1985 yılında 8, 1986 yılında

2, 1987 yılında 10, 1988 yılında 7, 1989 yılında 1, 1990 yılında 7, 1991 yılında 5, 1992 yılında 9, 1993 yılında 13“SUÇA MARUZ KALAN ÇOCUK, 1985 yılında 1, 1986 yılında 4, 1988 yılında 5, 1989 yılında 4, 1990 yılında 2, 1991 yılında

3, 1992 yılında 1, 1993 yılında 2 SUÇA YÖNELEN ÇOCUK, 1985 yılında 2, 1986 yılında 1, 1987 yılında 1, 1993 yılında 5 SUÇ İŞLEMİŞ ÇOCUK, tespit edildiği ve bu çocuklara hizmet verildiğini kayıtlarda görmekteyiz. Ancak bu hizmet yeterli midir? Polis arzu edilen şekilde çocuk suçluluğunu engelleyecek, önleyecek şekilde tam anlamıyla bilinçli bir şekilde yönlendirilmiş midir? Bu konuda yürütülen çabalar örgütlü ve yeterli midir? Bu sorulara samimiyetle verilecek cevap hayırdır. Bu tespitte bile anlaşıldığı, doğru olduğu kabul edildiği takdirde bu konuda çözüm için atılan ilk adım olabilecektir.

Bu konuyu burada bırakarak konunun bir başka boyutuna dikkat çekmek istiyorum. Bir yazar Sayın Namık BEHRAMOĞLU bir kitap yayımlamış kitabın

ismi “ÇOCUKLAR SUÇSUZ” özetle diyor ki; suçlu olan çevre, bizler... çocuklar suçsuz. Gerçek suçluyu ararsak bu yazarımıza katılmamak mümkün değil. Ancak polis olarak bakarsanız olayda suçlu olan elinde silah olan ve ateşleyerek karşısındakini öldürendir. Neden, nasıl, niçin sorularına verilebilecek cevaplar tespit edilebildiği ve kanıtlanabildiği oranda ancak cezadan indirim sebebidir.

B. Çocuk Suç ve Suçluluğunun Bir Başka Boyutu Çocukların Normal Beyin Gelişimi İçin Alınması Zorunlu Gıdalar

Tıp otoritelerinin birleştikleri konu insan beyninin gelişimiyle ilgilidir. Tıp otoritelerine göre insan beyni 10-21 yaşları arasında gelişiyor ve bu gelişimin olabilmesi için aşağıdaki gıdaların her gün zorunlu olarak alınması gerekiyor.¹

Beyin Gelişimi İçin Her Gün Alınması Zorunlu Gıdalar		1993 Aralık Ayı İtibariyle Fiyatı
1.	150 gram Et	12.000 TL.
2.	10 gram Kuru Sebze	140 TL.
3.	1 Yumurta	1.200 TL.
4.	400 gram Ekmek	4.000 TL.
5.	150 gram Taze Meyve	1.500 TL.
6.	300 gram Taze Sebze	3.000 TL.
7.	30 gram Şeker	30 TL.
8.	40 gram Yağ	270 TL.
9.	375 gram Patates	1.500 TL.
10.	40 gram Pirinç	50 TL.
11.	40 gram Peynir	420 TL.
12.	250 gram Süt	2.500 TL.
13.	10 gram Kuru Yemiş	700 TL.

TOPLAM

27.300 TL.

Listeden anlaşılacağı üzere bir çocuğun beyninin normal gelişimi için bir ailenin günlük harcayacağı para ortalama 30.000 TL dir.

Normal zihinsel gelişimin, normal tutum ve davranışların gösterilmesindeki payı büyüktür. Zihinsel gelişimini normal olarak tamamlamayan çocuk farik ve mümeyyiz olamaz. O zaman diyebiliriz ki, ekonomik yönden belli bir miktar paraya sahip olmak suç ve suçluluğun önlenmesi açısından belirleyici bir faktördür. İnsanın temel ihtiyaçlarından birisi olan “açlık” giderilecek oranda paraya sahip olunmalıdır. Bu ihtiyaç karşılanamadığı oranda suç işlenmesi kaçınılmaz ol-¹

¹ BEHRAMOĞLU Namık, Çocuklar Suçsuz, Yar Yayınları, İst.

makta yukarıda belirtilen miktarlardaki gıdalar alınmadığı takdirde de zihin normal gelişimini sürdürememektedir.

C. Hükümlü Erkek Çocukların Suç İşleme Sebepleri²

Elazığ Çocuk İslahevinde bulunan hükümlü 100 erkek çocuk üzerinde yapılan

bir araştırmada;

1. En sık suç işleme yaşının 15 inci yaş olduğu,
2. Hükümlülerin suç işlemeyen önce en uzun süre yaşadıkları yerleşim birimlerine göre dağılımı incelendiğinde aşağıdaki tablonun ortaya çıktığı görülmektedir

Yerleşim Birimi	Sayı %
Köy	43
Bucak	2
İlçe Merkezi	14
İl Merkezi	41
TOPLAM	100

Bu tabloya göre il ve ilçe merkezinde yaşayanların (% 55) daha çok suç işlediğinin söylenebileceği, oysa aynı kişilere doğum yerleri sorulduğunda % 78'inin köy doğumlu olduğu yani köyden kente göç edenler oldukları belirlenmiştir.

3. Ailede kişi sayısı arttıkça suç işleme olasılığının da artabileceği belirlenmiştir.

Hükümlülerin Ailelerindeki Kişi Sayısına Göre Dağılımı

Kişi Sayısı	Sayı %
2	0
3	3
4	3
5	12
6	13
7	11
8	9
9	15
10	34
TOPLAM	100

² ERDOĞMUŞ Zeki, Elazığ Çocuk İslahevindeki Hükümlü Erkek Çocukların Suç İşleme Sebepleri Konusunda Bir Sosyolojik Araştırma, Elazığ 1989, Gaye Matbaacılık Yayınları.

4. Yaşadıkları çevredeki ailelere kıyasla ailelerin ekonomik düzeyleri de suç işleme olasılığını etkilemektedir.

**Yaşadıkları Çevredeki Ailelere Kıyasla
Ailelerin Ekonomik Düzeyi Hakkında
Hükümlülerin Görüşleri**

Hükümlünün Görüşü	Sayı (%)
Yaşadığı Çevredeki En Zengin Aile	1
Çok Zengin Ailelerden Biri	2
Orta	74
Yoksul	14
Çok Yoksul	14
En Yoksul Ailelerden Biri	4
Cevap Vermek İstemedi	1
TOPLAM	100

5. Anne ve babaların öğrenim durumları suç işlemeyi etkileyen faktörlerden birisidir. Yapılan araştırmada;

	Okur Yazar Değil	Tahsili İlkokuldan Az	İlkokul Mezunu	Ortaokul Terk	Ortaokul Mezunu	Lise Terk	Lise Mezunu	Toplam
Annenin Durumu	81	7	11	0	0	0	1	100
Babanın Durumu	35	22	35	3	3	1	1	100

6. Babaların olumsuz alışkanlık ve davranışları da suç işlemeyi etkileyen faktörlerden birisidir. Bu konuda yapılan araştırmada;

Babaların Alışkanlık veya Davranışı	Suçlunun Cevabı		
	Evet	Hayır	Toplam
	Sayısı %	Sayısı %	Sayı %
Alkol	18	82	100
Kumar	9	91	100
Uyuşturucu	5	95	100
Evlilik Dışı İlişki	8	92	100
Evde Kavga Çıkarma	48	52	100
Dışarıda Kavga Çıkarma	30	70	100
Küfür	26	74	100

Tablo incelendiğinde hükümlülerin babalarının önemli ölçüde alkol (% 18), kumar (% 9), uyuşturucu (% 5) alışkanlığının bulunduğu özellikle evde kavga çıkarmanın (% 48) sık rastlanan bir davranış olduğu görülmektedir.

7. Aile sorunları da çocuğun suç işlemede etkisi olan önemli bir faktördür.

Yapılan araştırmada;

Sorulan Aile Sorunu	Hükümlünün Cevabı		
	Evet	Hayır	Toplam
	Sayısı %	Sayısı %	Sayı %
Tartışma	83	17	100
Küfür	27	73	100
Kavga (Fiziksel Şiddet)	47	53	100
Çocuğun Evden Kaçması	43	57	100
Çocuğun Evden Kovulması	16	84	100
Yaralanma	21	79	100

Hükümlü çocukların % 83'ünün tartışma olan bir ev ortamından geldiği, % 47'sinde fiziksel şiddetin bulunduğu dolayısıyla çocukların evden kaçtıkları veya kovuldukları görülmektedir.

8. Anne ve baba arasındaki problemlerin sıklığı da çocuk suç ve suçluluğunu etkilemektedir. Yapılan araştırmada suç işleyen çocukların % 68'inin ailesinde babanın anneyi dövdüğü, % 4'ünün de annesinin babasına vurmasına tanık olduğu, bu çocukların % 29'unun annelerinin, % 8'inin ise babalarının çeşitli zamanlarda evi terk ettiğini ortaya koymaktadır.

9. Ailelerin çocuklarına uyguladıkları cezalandırma yöntemleri de çocuk suç ve suçluluğunu etkilemektedir. Yapılan araştırmaya göre;

Ceza Biçimi	Sayı (%)
Dövmek	84
Sözlü Uyan	6
Aç Bırakmak	3
Evden Kovmak	4
Diğer	3

TOPLAM 100

Daha çok dövülmek suretiyle cezalandırılanlar suç işlemeye yönelmektedir.

10. Çocuk suç ve suçluluğunda öğrenim seviyesi de etkileyici bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Yapılan araştırma sonucuna göre;

Hükümlü Çocukların Öğrenim Durumu	Sayı (%)
Okuma Yazma Bilmiyor	14
İlkokuldan Ayrılmış	8
İlkokul Mezunu	45
Ortaokuldan Ayrılmış	26
Ortaokul Mezunu	2
Liseden Ayrılmış	4
İslahevinde Okumaya Başlamış	1

TOPLAM 100

Tablodan anlaşılabacağı üzere suç işleyen çocuklardan okuma yazma bilmeyen veya ilkokul düzeyinde öğrenim görenlerin toplamı % 67'dir.

11. Arkadaş alışkanlıkları da çocuk suç ve suçluluğunda belirleyici bir faktördür. Yapılan araştırmada suç işleyen çocukların arkadaşlarının % 55'inin yaralanma davranışı içinde oldukları ve fiziksel şiddet kullandıkları görülmektedir

Arkadaş Alışkanlığı ve Davranış	Evet Sayısı %	Hayır Sayısı %	Toplam Sayı %
Alkol Alışkanlığı	44	56	100
Uyuşturucu Alışkanlığı	68	32	100
Hırsızlık	49	51	100
Kız Çocuklarına Sarkıntılık	29	71	100
Erkek Çocuklarına Sarkıntılık	13	87	100
Irza Tecavüz	13	87	100
Yaralama	55	45	100
İslahevine veya Cezaevine girip çıkma	36	64	100

12. Boş zamanı değerlendirme biçimi de çocuk suç ve suçluluğunda belirleyici bir faktördür. Bu konuda yapılan araştırmada;

Boş Zamanda Yapılan Faaliyet	Hükümlünün Cevabı Evet Sayısı %	Hayır Sayısı %	Toplam Sayı %
Spor Yapmak (Top Oynamak)	60	40	100
Kitap Okumak	5	95	100
Gazete Okumak	23	77	100
Dergi Okumak	3	97	100
Sinemaya Gitmek	62	38	100
TV Seyretmek	89	11	100
Arkadaşlarıyla Birlikte Olmak	95	5	100
Kahveye Gitmek	8	92	100

Suç işleyenlerin % 89'ununTV seyrederek, % 95'ininarkadaşlarıyla birlikte olarak boş zamanlarını geçirmeleri dikkat çekmektedir.

D. Erkek Çocukların İşledikleri Suçlar

Erkek çocukların işledikleri suç türleri aşağıda görülmektedir. Dikkat edileceği üzere en çok işlenen suç % 35 oranıyla “Adam Öldürme” suçudur. % 23 oranıyla Cinsel Suçlar ve Hırsızlık Suçları 2 ve 3 üncü sıraları almaktadır.

Suç Türleri	Sayı %
Adam Öldürme	35
Adam Öldürme ve Cinsel Suç	9
Cinsel Suç	23
Hırsızlık	23
Gasp	7
Yaralama	2
Ruhsatsız Silah Taşıma	1
TOPLAM	100

E. Çocuk Suç ve Suçluluğunun Önlenmesinde Örnek Bir Uygulama “Ankara Sokaklarında Çalışan Çocuklar Merkezi”

“Ankara Sokaklarında Çalışan Çocuklar Merkezi Projesi” Ankara Büyükşehir Belediyesi ile Birleşmiş Milletler Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)nün işbirliği

sonucu ortaya konulan ve 4 Aralık 1992’de imzalanan bir projenin adıdır. Proje yöneticisi Sosyal Hizmetler Uzmanı Zeynep TÜRKMEN ve arkadaşlarının yürüttüğü projenin amacı “sokakta çalışan çocukların (bunlar Ankara sokaklarında ayakkabı boyacısı, simitçi, çiçekçi, pazarcı gibi gündelik ve geçici işlerde çalışan çocukları kapsamaktadır.) aileleriyle, devam ediyorsa okullarıyla, çevreleriyle ve toplumla uyumsuzluklarını önlemek, rehabilitasyon sağlamak, daha güvenli bir geleceğe yönlendirmek, bir başka tanımla çocukların ihmalini ve istismarını önlemek” olarak belirtilmiştir.

Yenişehir Çok Katlı Otoparkın giriş katındaki proje yöneticiliğine gidildiğinde “Sosyal Hizmet Uzmanlığı” görevi ve mesleğinin ötesinde insanları ve çocukları seven, ön yargısız onlara yaklaşabilecek nitelikte görevlilerin projede görev aldıkları, görevlilerin projeye katkı sağlayabilecek bilim adamları ve bürokratlarla işbirliği sağlayabilmek için çaba sarf ettikleri görüldü.

Ankara Sokaklarında Çalışan Çocuklar Merkezi’nde çocukların gelerek kendi çamaşırlarını yıkayabilecekleri bir Çamaşır Odası’nın ayrıca dinlenme, oyun, eğitim ve benzeri çok amaçlı kurslar için hizmet bölümlerinin oluşturulmuş olduğu görüldü.

Merkezde çocuklara, her çocuğa ait dosyalar tanzim edilmişti. Formlar, formlarda yararlı bilgiler vardı. Tüm bunların ötesinde Merkezde çocuklara ücretsiz öğle yemeği veriliyordu.

Bilindiği üzere suç işleme sebepleri arasında Yoksulluğun önemli bir yeri ve payı var. Temel ihtiyaçlarımızdan birisi olan “Açlık İhtiyacını karşılayamayan çok kimse var. Hem suç işleme sebeplerinden birinin ortadan kaldırılması, hem de çocukların dengeli ve düzenli beslenmelerinin sağlanması açısından verilen öğlen yemeğinin önemi büyük. Yalnızca bu açıdan bile projenin Ankara’da desteklenmesi gerekiyor.

Baştaki bölümde belirttiğimiz gibi “suç ve suçluluğun önlenmesi, suç işlenmesine engel olacak tedbirlerin alınması” polisin varlık sebebi ve temel görevlerinden birisidir. Bu amaç doğrultusunda Polis Teşkilatının yanı sıra, yarının büyükleri olacak olan çocuklarımız için, sağlıklı bir toplum için, ileride bu çocukların ıslahı için yapılacak harcamalar bugünden yapılarak proje desteklenmelidir. Kuşkusuz çocuk suç ve suçluluğunun da tümüyle önlenmesi mümkün değil, ancak ne yapabilirsek kâr değil mi?

Aslında insan projenin ismini söylerken bile üzülüyor. “ANKARA SOKAKLARINDA ÇALIŞAN ÇOCUKLAR PROJESİ” ismi üzerinde bunlar “çocuk”, çocuğun ne yapması gerekli, çocukluğunu yaşaması, yani diğer çocuklar gibi olması, annesinin, babasının olması, barınabileceği, korunabileceği bir evinin olması, okuluna gitmesi, boş saatlerinde oynaması, eğlenmesi, yaramazlıklar yapması gerekiyor. Oysa bu çocuklar ne yapıyor, çocuk olmalarına rağmen çalışıyorlar. Başka bir ifadeyle çocukluklarını yaşayamıyorlar.

Niçin çalışıyorlar? Bu sorunun iyi cevaplandırılması gerekli. İhtiyaç iyi belirlenmeli ki ona göre yardım edilebilsin çocuklara.

Bu çocuklar yukarıda da belirttiğimiz gibi çocukluğunu yaşayamayan, çocuk gibi görülmek istemeyen, büyüklerin rol ve davranışlarını benimsemiş ve uygulayan ÇOCUKLAR. Bunlar ruhen erken büyümüş, korktukları zaman korkularını gizlemek zorunda olan, ağlamaması, direnmesi gereken kimseler. Bunlar kısacası KÜÇÜK BÜYÜKLER dir.

Projenin daha da başarılı olabilmesi için; bu çocuklar tanınmalıdır, bunun için de bir kimlik kartları olmalıdır. Hem proje yönetimi binasına girişte hem de herhangi bir sebeple bu çocukların polis veya adliye ile ilişkilerinde büyük kolaylıklar sağlar. İlgili kuruluşlar polis, savcı, hâkim proje yönetimiyle ilişki kurar, çocuk hakkında ayrıntılı bilgi alır, yapılan emek ve harcamalar boşa gitmez ve çocuğun yararına kararlar alınır.

Çocuğun katkı ve desteklerle gelişimi, topluma uyumu ve benzeri değişiminin evrak üzerinde görülebilmesi için ilk intiba (Sosyal Hizmet Uzmanının çocuk hakkındaki) dâhil tüm bilgiler dosyada bulunmalı. Bu bilgiler gizlenmeli ve yalnızca yetkililere verilmelidir.

Projede görev alan ve görevi gereği, parkta, pazarda ve her yerde çocuklarla iletişim kurmak, konuşmak zorunda olan görevlilerin kimlikleri ve görev belgeleri polise önceden bildirilmelidir.

Projede görev alanların büyük bir bölümünün evli ve çocuklular arasından seçilmesine özen gösterilmelidir.

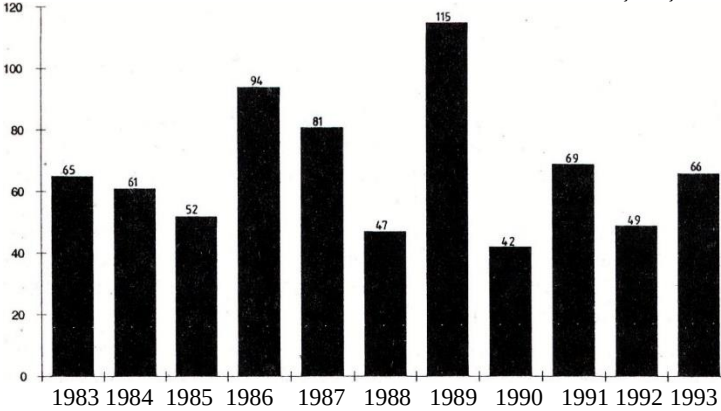
Projede görev alanlar yaşlan kaç olursa olsun bu çocuklara çocuk gibi davranmamalıdır. Çünkü onlara günlük yaşamda çocuk gibi davranılmıyor. Sizler de büyüklerle konuştuğunuz gibi konuşun, onları küçümsemeyin, onlara acımayın. Gerçekten de bazıları için bir şanstır, çalışarak hayatı tanımak, öğrenmek. Çok ileri yaşlarda bu şansı yakalayamayanın düşündükçe bu şans daha da anlamlı olmuyor mu?

Projenin çocuk suç ve suçluluğunun önlenmesinde katkısının olacağına olan inanç ve temenniyle başarılı olmasını diliyorum.

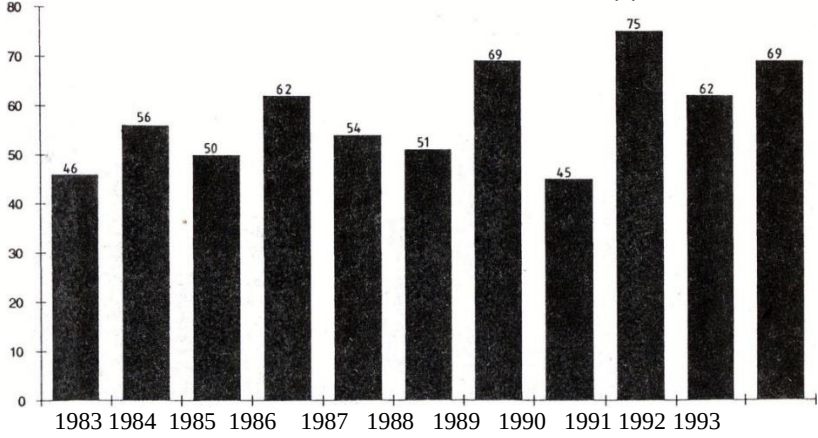
Özetlemek gerekirse, polis dâhil tüm ilgili kurum ve kuruluşların asıl varlık sebeplerinin SUÇ ve SUÇLULUĞU ÖNLEME, engel olucu tedbirleri alma olduğu göz önüne alınarak personele bu bilincin yerleştirilmesine çalışmak, tüm plan ve programları ÖNLEME amacına dayalı olarak yapmak gerekmektedir.

Suç işlendikten sonra suçluların yakalanması, ÖNLEME görevi kadar önemli değildir. Çünkü yakalanan şahsın cezaevinde ıslah olup olmayacağı şüphelidir. Tekrar toplumla diyalog kurup kuramayacağı şüphelidir. İş bulup bulamayacağı şüphelidir. Suç işleyenleri kaldırıp bu toplumun dışına atamayacağımıza göre suçu önlemeliyiz. Oysa bize yıllar yılı hep yakalama öğretilmiştir. “İcraat”, “Faaliyet” sorulmuştur. Onun için de önce “suçu önlemenin, suçlu yakalamadan daha önemli olduğuna inanan yönetici, personel ve toplum yaratmalıyız.”

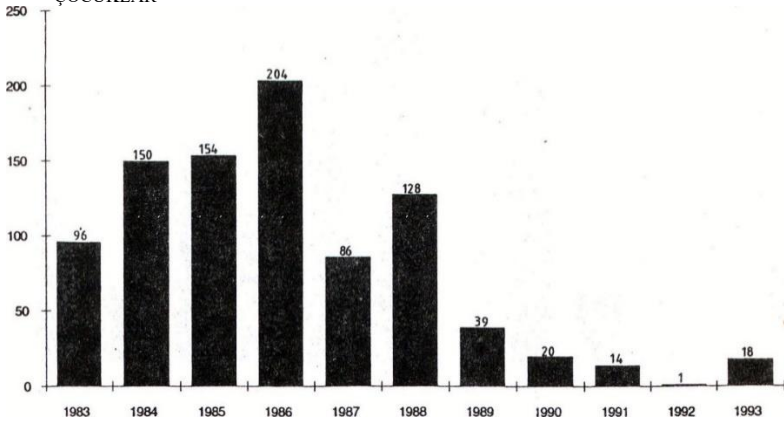
ANKARA EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ KAYITLARINA GÖRE EVDEN KAÇAN ÇOCUKLAR



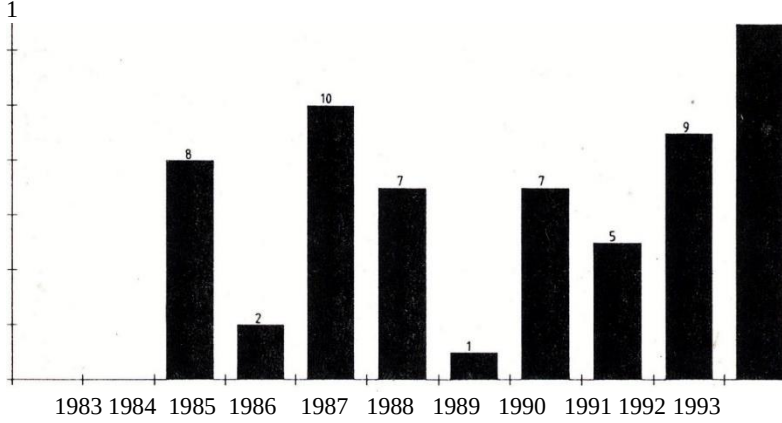
ANKARA EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ KAYITLARINA GÖRE TERK EDİLMİŞ ÇOCUKLAR



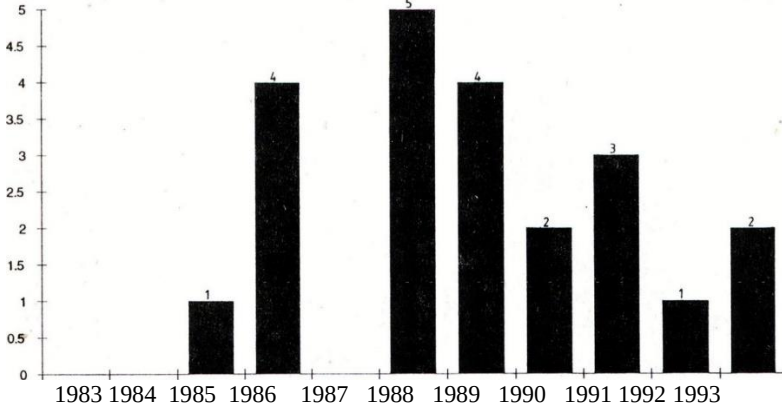
ANKARA EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ KAYITLARINA GÖRE BAŞIBOŞ BIRAKILMIŞ ÇOCUKLAR



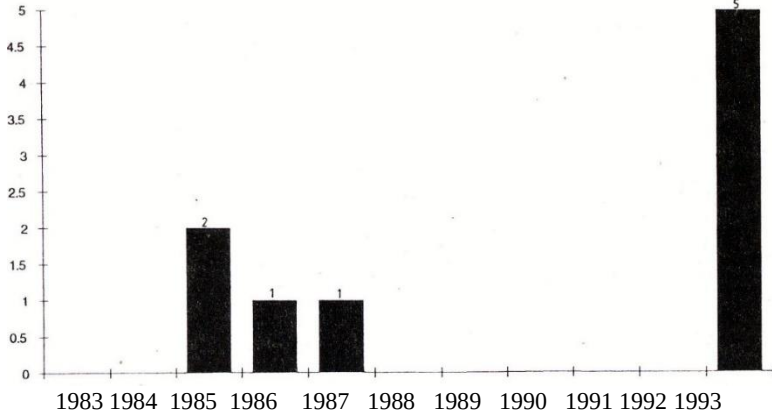
ANKARA EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ KAYITLARINA GÖRE SUÇA MARUZ KALAN
ÇOCUKLAR



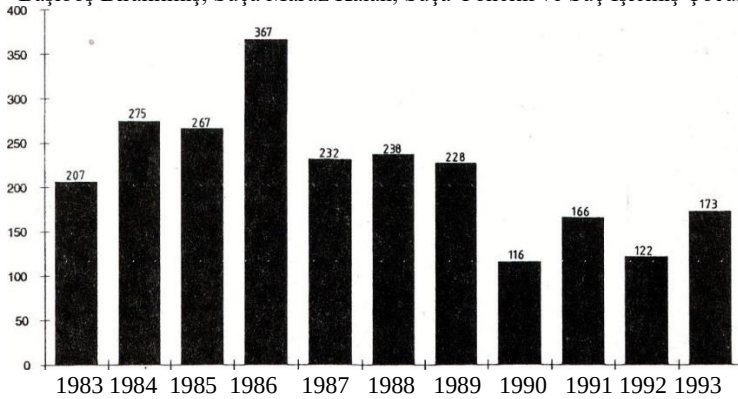
ANKARA EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ KAYITLARINA GÖRE SUÇA YÖNELİK ÇOCUKLAR



ANKARA EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ KAYITLARINA GÖRE SUÇ İŞLEMİŞ ÇOCUKLAR



Ankara Emniyet Müdürlüğü Kayıtlarına Göre Evden Kaçan Terk Edilmiş, Başboş Bırakılmış, Suça Maruz Kalan, Suça Yönelik ve Suç İşlemiş Çocuklar



BELEDİYELERDE PERSONEL İSTİHDAMI, SAYISAL DAĞILIMI, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Hasara ÖZHAN*

HUKUKİ DURUM

1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanununun “Belediye Baş Amirleri, Memur ve Müstahdemleri” başlıklı 88 inci maddesinde belediye birim amirleri sayılmakta, birim amirlerinin emri altında lüzumu kadar yazı ve hesap, fen, sağlık, veteriner, idare, teftiş, belediye zabıtası ve itfaiye memurları ile kâtip, müstahdem ve işçi bulunacağı, bunların adet, maaş ve kadrolarının bütçe ile tespit ve tasdik olunacağı öngörülmektedir.

Belediye memurları özlük hakları bakımından 1975 yılına kadar 3656 sayılı Devlet Memurları Ayılıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun Hükümlerine tabi iken, 15.5.1975 tarihinde yürürlüğe giren ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda değışiklik yapan 1897 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanun kapsamına alınmışlardır.

657 sayılı Kanunun kadroların tespitine ilişkin 33 üncü maddesine göre ‘7/ özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklerin kadroları yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığının onayı ile tamamlanır. Yukarıdaki fıkrada sözü edilen kadroların kaldırılması veya bu kadrolarda yapılacak değışiklikler de aynı usule tabidir. ” Aynı Kanunun 34 üncü maddesine göre de 1.2.3.4 üncü derece kadro ihdas edilebilmesi için ayrıca Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulu kararı alınması şarttır. 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girmesi ile birlikte sürekli işçi kadrolarının ihdası 14.12.1983 tarihinden, memur kadrolarının ihdas ve değışiklikleri 1.1.1985 tarihinden itibaren Bakanlar kurulu kararı ile mümkün olabilmektedir.

Belediye meclis kararı ile ihdas edilebilen sürekli işçi kadroları 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girmesiyle birlikte Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığınca ihdas edilmektedir.

* Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı

190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 inci maddesine 434 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 inci maddesiyle eklenen ek fıkra ile “il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde 30 iş gününden fazla süre ile çalıştırılacak geçici işçilere ait geçici işçi pozisyonları her mali yıl itibariyle İçişleri Bakanlığına vize ettirilir "hükmü, 434 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi değiştirerek kabul eden 3767 sayılı Kanunla kaldırıldığından 1994 yılına keder geçici işçilerle ilgili herhangi bir vesayet yetkisi kullanılmamıştır.

3941 sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanununun 46/b maddesiyle “il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselere tahsis edilmiş bulunan serbest memur kadroları ile sürekli işçi kadrolarından 31.12 1993 tarihi itibariyle boş olanlar ile bu tarihten sonra herhangi bir nedenle boşalanların açıktan atama amacıyla kullanılması İçişleri Bakanlığının iznine tabidir” hükmü getirilmiştir. Yine aynı Kanununun 48/d maddesiyle “il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde 30 iş gününden fazla süre ile çalıştırılacak geçici işçilere ait geçici işçi pozisyonları her yıl İçişleri Bakanlığına vize ettirilir. Vize edilmiş işçi pozisyonları her yıl İçişleri Bakanlığı tarafından başka ünvanlı geçici işçi pozisyonları ile değiştirilebilir veya iptal edilebilir. İçişleri Bakanlığı tarafından vize edilen geçici işçi pozisyonlarına ait vize cetvellerinin bir örneği Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığına gönderilir. Bu vize işlemi yapılmadan geçici işçi çalıştırılmaz ve herhangi bir ödeme yapılamaz” hükmü getirilmiştir. 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile İçişleri Bakanlığına verilen bu yetkiler, Bakanlıkça belirlenen genel esaslar çerçevesinde kullanılmak üzere Bakanlık Makamının 3.1.1994 tarih ve 5 sayılı olurları ile il valilerine devredilmiştir.

BELEDİYE PERSONELİNİN SAYISAL DAĞILIMI

İncelemeye 2331 belediye alınmıştır. 1.1.1994 tarihine kadar kurulup 27 Mart 1994 mahalli idareler seçimine iştirak eden 298 belediyenin kadroları henüz çıkmadığından incelemeye dâhil edilmemiştir. 298 belediye de ilave edildiğinde toplam 2629 belediyeyi kapsayan bu incelemede sadece 81 belediye kapsam dışında kalmıştır.

Belediyelerden istenilen personel kadro cetvelleri Bakanlık verileri ile karşılaştırılarak mutabakat sağlanmıştır. Memur ve sürekli işçi kadrolarına ait verilerin tam doğruluğundan şüphe yoktur. Ancak geçici işçilere ait belediyelerden gönderilen bilgilerin doğruluğunu teyit edecek Bakanlık verileri bulunmadığından mutabakat sağlanamamıştır. Belediyelerde 200 binin üzerinde geçici işçi çalıştırıldığı tahmin edilirken gelen rakamlar 83.861’de kalmıştır. Bu nedenle geçici işçilere ait rakamların tam doğruluğunu iddia etmek zordur.

Tüm belediyeleri nüfus gruplarına ayırarak personel dağılımını tek cetvelde takip etmenin güç olacağı düşünülerek belediyeler dört gruba ayrılmıştır. Birinci nüfus grubu başlığı altındaki belediyeler 0 - 20.000 nüfusa sahip belediyeleri, ikinci nüfus grubu başlığı altındaki belediyeler 20.001 -100.000, üçüncü 100.001- 500.000 ve daha yukarısı nüfusu olan belediyeleri ve dördüncüsü de büyükşehir belediyelerini kapsamaktadır. Ayrıca nüfus grubuna bağımlı kalınarak ülke çapında personel dağılımını takip edebilmek için birinci ve ikinci derecede kalkınmada öncelikli illerle kalkınmış illere bağlı belediyelerdeki personelin sayısal dağılımına da yer verilmiştir.

504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan yedi büyükşehir belediyelerine ait alt kademe belediyeleri teşkilatlanmalarını henüz tamamlamamışlarından, bunlar da inceleme kapsamı dışında bırakılmışlardır.

2331 belediyenin toplam nüfusu 38.068.236'dır. Bu belediyelerde çalışan toplam memur kadro sayısı 154.763, sürekli işçi kadro sayısı 156.713, geçici işçi sayısı 83.861, toplam personel sayısı ise 395.337'dir. Belediyelerde çalışan sözleşmeli personel inceleme kapsamı dışında bırakılmış, memur ve sürekli işçi kadrolarının da dolu-boş durumuna bakılmaksızın ihdas olunan kadrolar, geçici işçilerde ise halen çalıştırılan işçiler esas alınmıştır.

2331 belediyede yukarıdaki verilerle her 500 nüfusa düşen personel sayısı Tablo: 1'de gösterilmiştir.

Tablo: 1
BELEDİYELERDE PERSONEL DAĞILIMI

Belediye Sayısı	Belediyelerin Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kadro Sayısı	Geçici İşçi Sayısı	Toplam Personel Sayısı	Her 500 Nüfusa Düşen Personel Sayısı
2331	38.068.236	154.763	156.713	83.861	395.337	5.20

2331 belediyede memur ve sürekli işçi kadro sayısı toplamı 311.476'dır. Her 500 nüfusa düşen memur ve sürekli işçi kadro sayısı ise Tablo: 2'de görüleceği gibi 4.09'dur.

Tablo: 2
BELEDİYELERDE MEMUR VE SÜREKLİ İŞÇİ KADRO DAĞILIMI

Belediye Sayısı	Belediyelerin Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kadro Sayısı	Toplam	Her 500 Nüfusa Düşen Personel Sayısı
2331	38.068.236	154.763	156.713	311.476	4.09

İncelemeye dâhil belediyelerin memur kadroları esas alındığında her 500 nüfusa düşen memur kadrosunun 2.03 olduğu görülmektedir.

Tablo: 3
BELEDİYELERDE MEMUR KADRO DAĞILIMI

Belediye Sayısı	Belediyelerin Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Her 500 Nüfusa Düşen Personel Sayısı
2331	38.068.236	154.763	2.03

0 - 20.000 nüfus grubuna dâhil belediye sayısı 2048'dir. 2048 belediyenin nüfus toplamı 9.522.349, memur kadro sayısı 52.080, sürekli işçi kadro sayısı 20.932, geçici işçi sayısı 29.971 olmak üzere toplam personel sayısı 102.983'dür. Her 500 nüfusa düşen personel sayısı 5.41 ile Türkiye ortalamasının üzerindedir. Tablo: 4'ün tetkikinden de görüleceği gibi nüfusu az belediyelerde her 500 nüfusa düşen personel sayısı daha fazladır. Küçük belediyelerin daha fazla personel çalıştırdığı anlamına gelmektedir.

Tablo : 4
0 - 20.000 NÜFUS GRUBUNA DÂHİL BELEDİYELERDE PERSONEL DAĞILIMI

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediyelerin Nüfustan	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kadro Sayısı	Geçici İşçi Sayısı	Toplam Personel Sayısı	Her 500 Nüfusa Düşen Personel Sayısı
800 - 2000	117	199.835	1836	373	685	2894	7.24
2001 - 2500	428	942.678	6728	1456	2930	11114	5.89
2501 - 3000	319	850.956	5449	1330	2536	9315	5.47
3001 - 3500	225	707.684	4227	1321	1905	7453	5.26
3501 - 4000	163	611.774	3472	1177	1810	6459	5.28
4001 - 4500	142	598.416	3284	1065	1601	5950	4.97
4501 - 5000	77	363.102	1916	775	1102	3793	5.22
5001 - 6000	148	812.191	4698	1153	2732	8583	5.28
6001 - 7000	86	552.027	2828	1362	1597	5787	5.25
7001 - 8000	61	455.455	2014	1670	1364	5048	5.54
8001 - 9000	47	394.626	1842	1129	1277	4248	5.38
9001 - 10000	34	356.895	1347	845	867	3059	4.28
10001 - 12000	79	852.106	4086	1914	3202	9202	5.40
12001 - 14000	46	579.156	2893	1863	2312	7068	6.10
14001 - 16000	29	418.923	2183	1338	1531	5052	6.02
16001 - 18000	33	558.683	2226	1088	1407	4721	4.22
18001 - 20000	14	267.842	1051	1073	1113	3237	6.04
TOPLAM	2048	9.522.349	52080	20932	29971	102983	5.40

0 - 20.000 nüfus grubuna dâhil belediyelerde memur ve sürekli işçi kadro dağılımları Tablo : 5’de gösterilmiştir.

Tablo: 5
0 - 20.000 NÜFUS GRUBUNA DÂHİL BELEDİYELERDE MEMUR VE SÜREKLİ İŞÇİ KADRO DAĞILIMI

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye lerin Nüfusları	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kadro Sayısı	Toplam	Her 500 Nüfusa Düşen Personel Sayısı
800 - 2000	117	199.835	1836	373	2209	5.52
2001 - 2500	428	942.678	6728	1456	8184	4.34
2501 - 3000	319	850.956	5449	1330	6779	3.98
3001 - 3500	225	707.684	4227	1321	5567	3.93
3501 - 4000	163	611.774	3472	1177	4649	3.80
4001 - 4500	142	598.416	3284	1065	4349	3.63
4501 - 5000	77	363.102	1916	775	2691	3.70
5001 - 6000	148	812.191	4698	1153	5851	3.60
6001 - 7000	86	552.027	2828	1362	4190	3.80
7001 - 8000	61	455.455	2014	1670	3684	4.04
8001 - 9000	47	394.626	1842	1129	2971	3.77
9001 - 10000	34	356.895	1347	845	2192	3.07
10001 - 12000	79	852.106	4086	1914	6000	3.52
12001 - 14000	46	579.156	2893	1863	4756	4.10
14001 - 16000	29	418.923	2183	1338	3521	4.20
16001 - 18000	33	558.683	2226	1088	3314	2.96
18001 - 20000	14	267.842	1051	1073	2115	3.95
TOPLAM	2048	9.522.349	52080	20932	72991	3.84

0 - 20.000 nüfus grubuna dâhil belediyelerde her beş yüz nüfusa isabet eden 3.84 memur ve sürekli işçi kadro sayısı, 4.09 olan Türkiye ortalamasının altındadır. Tablonun tetkikinden de görüleceği gibi istihdam olunan memur ve sürekli işçi sayısı daha alt nüfus grubundaki belediyelerden nüfusu fazla belediyelere doğru düzenli olmamakla birlikte gittikçe azalmaktadır.

O - 20.000 nüfus grubuna dâhil belediyelerde memur kadro dağılımı Tablo : 6'da gösterilmiştir.

Tablo: 6
0 - 20.000 NÜFUS GRUBUNA DAHİL BELEDİYELERDE MEMUR KADRO DAĞILIMI

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye lerin Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Her 500 Nüfusa Düşen Memur Kadro Sayısı
800 - 2000	117	199.835	1836	4.59
2001 - 2500	428	942.678	6728	3.57
2501 - 3000	319	850.956	5449	3.20
3001 - 3500	225	707.684	4227	2.98
3501 - 4000	163	611.774	3472	2.84
4001 - 4500	142	598.416	3284	2.75
4501 - 5000	77	363.102	1916	2.64
5001 - 6000	148	812.191	4698	2.89
6001 - 7000	86	552.027	2828	2.56
7001 - 8000	61	455.455	2014	2.21
8001 - 9000	47	394.626	1842	2.33
9001 - 10000	34	356.895	1347	1.88
10001 - 12000	79	852.106	4086	2.40
12001 - 14000	46	579.156	2893	2.50
14001 - 16000	29	418.923	2183	2.60
16001 - 18000	33	558.683	2226	1.99
18001 - 20000	14	267.842	1051	1.96
TOPLAM	2048	9.522.349	52080	2.74

Tabloda görüleceği gibi 0 - 20.000 nüfus grubuna dâhil 2048 belediyenin memur kadro sayısı 52.080'dir. Her 500 kişiye düşen memur kadro sayısı 2.74 ile 2.03 olan Türkiye ortalamasından % 74 daha fazladır. Daha alt nüfus gruplarından başlayarak belediyelerin nüfusları arttıkça her 500 kişiye düşen memur kadrolarında düzenli bir azalma görülmektedir.

I. Derecede kalkınmada öncelikli il belediyelerinde personel dağılımı Tablo : 7’de gösterilmiştir.

Tablo: 7
0 - 20.000 NÜFUS GRUBUNA DÂHİL I. DERECEDE
KALKINMADA ÖNCELİKLİ İLLERE BAĞLI BELEDİYELERDE
PERSONEL DAĞILIMI I.

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye lerin Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kad ro Say ısı	Geçici İşÇİ Sayısı	Toplam	Her 500 Kişiye Düşen Personel Sayısı
800 - 2000	6	10.074	99	23	41	163	8.09
2001 - 2500	42	90.911	681	95	299	1075	5.91
2501 - 3000	26	70.958	426	166	394	986	6.95
3001 - 3500	28	89.152	636	289	227	1152	6.46
3501 - 4000	26	90.293	545	216	332	1093	6.05
4001 - 4500	12	51.324	408	109	162	679	6.61
4501 - 5000	14	65.820	387	130	302	819	6.22
5001 - 6000	14	75.058	422	131	290	843	5.61
6001 - 7000	10	64.276	444	150	299	893	6.95
7001 - 8000	6	44.061	283	55	98	436	4.94
8001 - 9000	4	32.671	146	43	98	287	4.39
9001 - 10000	6	57.951	278	146	198	622	5.36
10001 - 12000	15	169.163	715	351	738	1804	5.33
12001 - 14000	3	38.297	151	76	105	332	4.33
14001 - 16000	2	29.140	99	21	115	235	4.03
16001 - 18000	7	117.677	308	189	394	891	3.79
18001 - 20000	1	19.079	69	-	121	190	4.98
TOPLAM	222	1.115.905	6079	2190	4213	12482	5.60

I. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerde her 500 kişiye düşen personel sayısı 5.60 ile Türkiye ortalaması olan 5.20’nin üzerindedir. Düşük nüfus grubundaki belediyelerde personel fazlalığı çok daha belirgindir.

II. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerdeki personel dağılımı
Tablo: 8’de gösterilmiştir.

Tablo: 8

**0 - 20.000 NÜFUS GRUBUNA DAHİL II. DERECEDE KALKINMADA
ÖNCELİKLİ İLLERE BAĞLI BELEDİYELERDE PERSONEL
DAĞILIMI II.**

Alı Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye lerin Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kad ro Say ısı	Geçici İşçi Sayısı	Toplam	Her 500 Kişiye Düşer* Personel Sayısı
800 - 2000	15	24.811	264	59	82	405	8.16
2001 - 2500	88	187.913	1373	337	531	224»	5.97
2501 - 3000	40	109.386	581	221	381	1183	5.41
3001 - 3500	34	109.345	692	168	271	1131	5.17
3501 - 4000	25	93.100	515	110	277	902	4.85
4001 - 4500	25	103.053	686	187	368	1241	6.02
4501 - 5000	5	23.638	109	42	45	196	4.15
5001 - 6000	23	125.987	750	293	552	1595	6.33
6001 - 7000	10	63.987	296	141	210	647	5.57
7001 - 8000	12	88.681	413	131	216	760	4.29
8001 - 9000	12	100.997	418	321	381	1120	5.54
9001 - 10000	4	38.800	128	56	110	294	3.79
10001 - 12000	13	139.312	637	274	584	1495	5.36
12001 - 14000	6	74.901	319	105	488	912	6.09
14001 - 16000	7	103.612	342	298	288	928	4.48
16001 - 18000	6	99.540	399	236	213	848	4.26
18001 - 20000	2	38.768	118	322	168	608	7.84
TOPLAM	327	1.525.831	8040	3301	5165	16506	5.41

II. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerde her 500 kişiye düşen personel sayısı 5.41 ile Türkiye ortalaması olan 5.20’nin üzerinde, 5.60 olan I. Derecedeki Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerin ortalamasından daha azdır. Aynı tabloda düzensiz olmakla birlikte daha alt nüfus grubundaki belediyelerin daha fazla personel istihdam ettiklerini görmek mümkündür.

Kalkınmış illere bağlı belediyelerdeki personel dağılımı Tablo: 9'da gösterilmiştir.

Tablo : 9
0 - 20.000 NÜFUS GRUBUNA DAHİL KALKINMIŞ İLLERE BAĞLI
BELEDİYELERDE PERSONEL DAĞILIMI

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye lerin Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Ka dro Say ısı	Geçici İŞÇİ Sayısı	Toplam	Her 500 Kişiy e Düşen Personel Sayısı
800 - 2000	87	160.193	1398	252	534	2184	6.82
2001 - 2500	272	606.959	4211	972	1897	7080	5.83
2501 - 3000	242	642.060	4255	910	1507	6670	5.20
3001 - 3500	163	509.187	3016	990	1407	5413	5.32
3501 - 4000	112	428.381	2412	851	1201	^64	5.21
4001 - 4500	115	444.039	2190	773	1071	4034	4.54
4501 - 5000	58	273.644	1430	607	782	2819	5.15
5001 - 6000	111	611.144	3526	729	1860	6115	5.00
6001 - 7000	66	423.764	2209	1104	1088	4401	5.20
7001 - 8000	43	322.713	2338	371	314	3023	4.69
8001 - 9000	31	260.958	1268	765	798	2831	5.24
9001 - 10000	24	260.144	933	614	559	2106	4.04
10001 - 12000	51	543.631	2734	1289	1880	5903	5.43
12001 - 14000	37	465.958	2423	1682	1719	5824	6.25
14001 - 16000	20	286.171	1742	1019	1128	3889	6.80
16001 - 18000	20	341.466	1519	663	800	2982	4.37
18001 - 20000	11	209.995	873	742	824	2439	5.81
TOPLAM	1463	6.790.407	38.477	14333	19369	72179	5.31

0 - 20.000 nüfus grubuna dâhil ve kalkınmış illere bağlı belediyelerde her 500 kişiye düşen personel sayısı 5.31 ile tüm belediyelerin Türkiye ortalaması olan 5.20'nin üzerinde, I ve ü'nci derecede kalkınmada öncelikli illere bağlı belediyelerin ortalamalarının altındadır. Kalkınmış illere bağlı belediyelerde turistik faaliyetlerin yoğunluğu, hizmetlerin çeşitlilik ve etkinliği göz önüne alındığında, I ve II nci derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerden daha çok personel istihdam edildiği görülür.

20.001 - 100.000 nüfus grubuna dâhil belediye sayısı 202'dir. 202 belediyenin nüfus toplamı 8.393.429, memur kadro sayısı 32.442, sürekli işçi kadro sayısı 26.505, geçici işçi sayısı 24.128 olmak üzere toplam personel sayısı 83.075'dir. Her 500 nüfusa düşen personel sayısı 4.95 ile Türkiye ortalaması olan 5.20'nin altındadır.

20.001 - 100.000 nüfus grubuna dâhil belediyelerde personel dağılımı Tablo: 10'da gösterilmiştir.

Tablo: 10
20.001- 100.000 NÜFUS GRUBUNA DAHİL BELEDİYELERDE
PERSONEL DAĞILIMI

Alt Nüfus Grupları	9 Belediye Sayısı	Belediye lerin Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kadro Sayısı	Geçici İşçi Sayısı	Toplam	Her 500 Kişiyeye Düşen Personel Sayısı
20001 - 25000	46	1.012.584	4388	3243	3339	10970	5.41
25001 - 30000	32	863.793	4722	2676	3154	10552	6.11
30001 - 35000	20	652.583	2458	1248	2202	5908	4.53
35001 - 40000	22	825.346	3116	2487	2009	7612	4.61
40001 - 45000	12	506.013	2206	1395	1642	5243	5.18
45001 - 50000	7	332.194	1089	921	984	2994	4.51
50001 - 60000	23	1.235.138	4576	4681	3018	12275	4.97
60001 - 70000	16	1.039.521	3553	3481	2573	9607	4.62
70001 - 80000	12	888.586	2920	2610	1703	7233	4.07
80001 - 90000	6	497.267	1897	1908	1100	4905	4.93
50001 - 100000	6	540.404	1517	1855	2404	5776	5.34
TOPLAM	202	8.393.429	32442	26505	24128	83075	4.95

Düzensizlik göstermekle birlikte alt nüfus grubundan üst nüfus gruplarına çıkıldıkça nüfus sayısına göre istihdam edilen personel sayısında azalma görülmektedir.

20.001 -100.000 nüfus grubundaki belediyelerde memur ve sürekli işçi kadro Dağılımı Tablo: 1 l’de gösterilmiştir.

Tablo: 11
20.001 - 100.000 NÜFUS GRUBUNA DAHİL BELEDİYELERDE MEMUR VE SÜREKLİ İŞÇİ KADRO DAĞILIMI

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediyelerin Nüfusları	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kadro Sayısı	Toplam	Her 500 Nüfusa Düşen Personel Sayısı
20001 - 25000	46	1.012.584	4388	3243	7631	3.77
25001 - 30000	32	863.793	4722	2676	7398	4.28
30001 - 35000	20	652.583	2458	1248	3706	2.84
35001 - 40000	22	825.346	3116	2487	5603	3.39
40001 - 45000	12	506.013	2206	1395	3601	3.56
45001 - 50000	7	332.194	1089	921	2010	3.02
50001 - 60000	23	1.235.138	4576	4681	9257	3.74
60001 - 70000	16	1.039.521	3553	3481	7034	3.38
70001 - 80000	12	888.586	2920	2610	5530	3.11
80001 - 90000	6	497.267	1897	1908	3805	3.82
90001 -100000	6	540.404	1517	1855	3372	3.12
TOPLAM	202	8.393.429	32442	26505	58947	3.51

20.001 -100.000 nüfus grubundaki belediyelerde memur ve sürekli işçi kadro sayısı esas alındığında her 500 kişiye düşen personel sayısı 3.51 ile Türkiye ortalaması olan 4.09’un altındadır. Tabloda da görüleceği gibi alt nüfus gruplarında farklılıklar çok belirgin değildir.

Aynı nüfus grubuna dâhil belediyelerde sadece memur kadrolarını esas alan veriler Tablo: 12'de gösterilmiştir.

Tablo: 12
20.001 - 100.000 NÜFUS GRUBUNDAKİ BELEDİYELERDE MEMUR
KADRO DAĞILIMI

Ait Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye lerin Nüfusları	Memur Kadro Sayısı	Her 500 Kişiye Düşen Memur Kadro Sayısı
20001 - 25000	46	1.012.584	4388	2.16
25001 - 30000	32	863.793	4722	2.74
30001 - 35000	20	652.583	2458	1.88
35001 - 40000	22	825.346	3116	1.89
40000 - 45000	12	506.013	2206	2.18
45001 - 50000	7	332.194	1089	1.64
50001 - 60000	23	1.235.138	4576	1.85
60001 - 70000	16	1.039.521	3556	1.71
70001 - 80000	12	888.586	2920	1.64
80001 - 90000	6	497.267	1897	1.90
90001 -100000	6	540.404	1517	1.40
TOPLAM	202	8.393.429	32442	1.93

Memur kadro dağılımı esas alındığında her 500 kişiye düşen memur kadro sayısı 1.93 ile 2.03 olan Türkiye ortalamasının altındadır. Alt gruplarda daha fazla olan memur kadro sayısı üst gruplara çıkıldığında belirgin azalma göstermektedir.

20.001 -100.000 nüfus grubunda olup I. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerde personel dağılımı Tablo: 13’de gösterilmiştir.

Tablo: 13

**20.001 - 100.000 NÜFUS GRUBUNA DÂHİL I. DERECEDE
KALKINMADA ÖNCELİKLİ İLLERE BAĞLI BELEDİYELERDE
PERSONEL DAĞILIMI**

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye lerin Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kadro Sayısı	Geçici İŞÇİ Sayısı	Toplam	Her 500 Kişiye Düşen Personel Sayısı
20001 - 25000	5	115.099	290	363	344	997	4.33
25001 - 30000	7	193.232	551	351	294	1196	3.10
30001 - 35000	6	197.530	644	492	339	1475	3.73
35001 - 40000	7	262.002	744	628	818	2190	4.18
40001 - 45000	4	166.371	622	448	628	1698	5.10
45001 - 50000	1	49.671	95	242	247	584	5.88
50001 - 60000	5	272.598	772	793	810	2375	4.36
60001 - 70000	5	317.923	810	681	1143	2634	4.14
70001 - 80000	1	78.455	294	240	106	640	4.08
80001 - 90000	-	—	—	—	-	—	—
90001-100000	2	191.817	498	675	587	1760	4.59
TOPLAM	43	1.844.698	5320	4913	5316	15549	4.22

0 - 20.000 nüfus grubuna dâhil olup I. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerde her 500 nüfusa 5.60 personel düşerken bu oran 20.001 -100.000 nüfus grubuna dâhil belediyelerde % 25’lik bir azalma göstererek 4.22’e düşmektedir. 4.22’lik bu oran 5.20 olan Türkiye ortalamasının da altındadır.

II. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerde personel dağılımı Tablo: 14’de gösterilmiştir.

Tablo: 14

**20.001 - 100.000 NÜFUS GRUBUNA DÂHİL II. DERECEDE
KALKINMADA ÖNCELİKLİ İLLERE BAĞLI BELEDİYELERDE
PERSONEL DAĞILIMI**

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kadro Sayısı	Geçici İşçi Sayısı	Toplam	Her 500 Kişiye Düşen Personel Sayısı
20001 - 25000	6	132.669	652	433	325	1410	5.31
25001 - 30000	4	105.463	684	169	490	1343	6.36
30001 - 35000	3	95.254	389	243	440	1072	5.62
35001 - 40000	1	36.223	114	71	132	317	4.38
40001 - 45000	1	40.431	238	70	252	560	6.92
45001 - 50000	2	92.076	418	332	332	1082	5.88
50001 - 60000	4	213.723	983	673	772	2428	5.68
60001 - 70000	1	69.079	215	227	271	713	5.16
70001 - 80000	—	—	—	—	—	—	—
80001 - 90000	1	83.058	260	183	385	828	4.98
90001-100000	—	—	—	—	—	—	—
TOPLAM	23	867.976	3953	2401	3399	9753	5.62

20.001 -100.000 nüfus grubuna dâhil D. Derecede Kalkınmada Öncelikli illere bağlı belediyelerde her 500 kişiye düşen personel sayısı 5.62’dir. Bu oran 0 -20.000 nüfus grubuna dâhil ve EL Derecede Kalkınmada Öncelikli illere bağlı belediyelerin ortalaması olan 5.41 ve Türkiye ortalaması olan 5.20’nin de üzerindedir.

Kalkınmış İllere bağlı belediyelerde personel dağılımı Tablo: 15’de gösterilmiştir.

Tablo: 15
20.001 - 100.000 NÜFUS GRUBUNA DÂHİL KALKINMIŞ İLLERE BAĞLI BELEDİYELERDE PERSONEL DAĞILIMI

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	İşçilikli İşçi Kadro Sayısı	Geçici İşçi Sayısı	Toplam	Her 500 Kişiye Düşen Personel Sayısı
20001 - 25000	35	764.816	3412	2447	2580	8439	5.51
25001 - 30000	21	565.098	2334	2156	2370	6860	6.07
30001 - 35000	11	359.799	1425	513	1423	3361	4.67
35001 - 40000	14	527.121	2258	1788	1059	5105	4.84
40001 - 45000	7	299.211	1346	877	762	2985	4.99
45001 - 50000	4	190.447	576	347	405	1328	3.48
50001 - 60000	14	748.817	2821	3215	1436	7472	4.99
60001 - 70000	10	652.519	2528	2573	1159	6260	4.79
70001 - 80000	11	810.131	2626	2370	1597	6593	4.07
80001 - 90000	5	414.209	1637	1725	915	4277	5.16
90001-100000	4	348.587	1019	1180	1817	4016	5.76
TOPLAM	136	5.680.755	21.982	19191	15523	56696	4.99

20.001 - 100.000 nüfus grubuna dâhil kalkınmış illere bağlı belediyelerde her 500 kişiye düşen personel sayısı 4.99’dur. Bu oran 0 - 20.000 nüfus grubuna dâhil kalkınmış illere bağlı belediyelerin ortalaması olan 5.31 ve Türkiye ortalaması olan 5.20’nin altındadır. Kalkınmış illere bağlı belediyelerde, turizm faaliyetlerinin yoğunluğu, hizmetlerin çeşitlilik ve etkinliği göz önüne alındığında, I ve II’nci Derecede Kalkınmada Öncelikli illere bağlı belediyelerde ihtiyacın çok üzerinde personel istihdam edildiği kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Üçüncü nüfus grubu 100.001 - 500.000 ve daha yukarı nüfusa sahip belediyeleri kapsamaktadır. Bölgeler arası dengeli dağılım olmaması nedeniyle bu gruba dâhil belediyeler incelenirken, I ve II. Derecede Kalkınmada Öncelikli

ve Kalkınmış İllere bağlı belediyeler şeklinde değil bir bütün olarak ele alınmıştır.

Üçüncü nüfus grubuna dâhil belediyelerde personel dağılımı Tablo: 16'da gösterilmiştir.

Tablo: 16
100.001 - 500.000 ve DAHA YUKARI NÜFUS GRUBUNA DAHİL
BELEDİYELERDE PERSONEL DAĞILIMI

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Ekli İşçi Kadro Sayısı	Geçici İşçi Sayısı	Toplam	Her 500 Kişiye Düşen Personel Sayısı
100001-125000	10	1.115.186	3607	5418	1738	10763	4.83
125001-150000	5	689.037	1508	1870	712	4090	2.97
150001-175000	9	1.447.385	3602	5865	2917	12384	4.27
175001-200000	8	1.517.418	2792	3668	2569	9029	2.97
200001-225000	8	1.713.872	3628	5463	1044	10135	2.95
225001-250000	2	483.546	587	512	724	1823	1.89
250001-300000	10	2.6%6.600	4000	5166	2148	11314	2.09
300001-350000	5	1.676.600	3342	3855	1312	8509	2.53
350001-400000	3	1.134.319	1544	2319	507	4370	1.92
400001-450000	3	1.258.097	3091	3686	129	6777	2.69
450001-500000	3	1.404.048	2087	1918	766	4771	1.70
00001 ve daha yukarısı	4	2.602.935	6030	5942	559	12531	2.40
TOPLAM	70	17.739.131	35818	45682	15125	96625	2.72

100.001 - 500.000 ve yukarısı nüfus grubuna dâhil belediyelerde her 500 nüfusa düşen personel sayısı 2.72'dir. Bu oran Türkiye ortalaması olan 5.20'nin % 48, 0 - 20.000 nüfus grubu belediyelerin ortalaması olan 5.31'in % 49 ve 20.001 - 100.000 nüfus grubu belediyelerin ortalaması olan 4.99'un % 46 daha azıdır.

Üçüncü nüfus grubuna dâhil belediyelerde memur ve sürekli işçi kadro dağılımı Tablo: 17’de gösterilmiştir.

Tablo: 17

100.001 - 500.000 ve YUKARISI NÜFUS GRUBUNA DAHİL BELEDİYELERDE MEMUR VE SÜREKLİ İŞÇİ KADRO DAĞILIMI

Alt Nüfus Grupları	Belediye Sayısı	Belediye Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kadro Sayısı	Toplam	Her 500 Nüfusa Düşen Memur Kadro Sayısı	Her 500 Nüfusa Düşen Sürekli İşçi Kadro Sayısı
100001-125000	10	1.115.186	3607	5418	9025	1.62	4.04
125001-150000	5	689.037	1508	1870	3378	1.09	2.45
150001-175000	9	1.447.385	3602	5865	9467	1.24	3.27
175001-200000	8	1.517.418	2792	3668	6460	0.92	2.12
200001-225000	8	1.713.872	3628	5463	9091	1.06	2.65
225001-250000	2	483.546	587	512	1099	0.61	1.14
250001-300000	10	2.6%6.600	4000	5166	9166	0.74	1.70
300001-350000	5	1.676.688	3342	3855	7197	1.00	2.15
350001-400000	3	1.134.319	1544	2319	3863	0.68	1.70
400001-450000	3	1.258.097	3091	3686	6777	1.23	2.69
450001-500000	3	1.404.048	2087	1918	4005	0.74	1.42
500001 ve daha yukarısı	4	2.602.935	6030	5942	11972	1.16	2.30
TOPLAM	70	17.739.131	35818	45682	81500	1.01	2.30

100.001 - 500.000 ve yukarısı nüfus grubuna dâhil belediyelerde her 500 nüfusa düşen memur ve sürekli işçi kadro sayısı 2.30 ile Türkiye ortalaması olan 4.09’dan % 78, 0 - 20.000 nüfus grubuna dâhil belediyelerin ortalaması olan 3.84’den % 67, 20.001 - 100.000 nüfus grubuna dâhil belediyelerin ortalaması olan 3.51’den % 53 daha azdır.

Her 500 nüfusa düşen 101 memur kadro sayısı ile Türkiye ortalaması olan 2.03’den % 100, 0 - 20.000 nüfus grubuna dâhil belediyelerin ortalaması olan

2.74'den % 171, 20.001 - 100.000 nüfus grubuna dâhil belediyelerin ortalaması olan 1.93'den % 91 daha azdır.

Her 500 nüfusa düşen personel sayısı bakımından belediyelerin nüfusları arttıkça istihdam olunan personel sayısında belirgin azalmalar müşahade edilmektedir.

15 Büyükşehir Belediyesinde personel dağılımı Tablo: 18'de gösterilmiştir.

Tablo: 18
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE PERSONEL DAĞILIMI

Belediye Adı	Nüfusu	Memur Kadro Sayısı	Sürekli İşçi Kadro Sayısı	Geçici İşçi Sayısı	Toplam	Her 500 Nüfusa Düşen Personel Sayısı
İstanbul	6.620.241	9550	25863	—	35413	2.68
Ankara	2.559.471	9517	11358	1751	20875	4.08
İzmir	1.757.414	2490	2264	—	4754	1.36
Adana	916.150	611	1611	—	2222	1.22
Bursa	834.576	2402	1687	1783	5872	3.52
Mersin	422.357	2586	5976	5486	14048	16.65
Gaziantep	603.434	527	1390	1	1918	1.59
Kayseri	425.776	498	1093	529	2120	2.40
Diyarbakır	381.144	555	992	1222	2769	3.63
Erzurum	242.391	443	1007	2011	3461	7.15
Samsun	303.979	1465	1605	—	3070	5.04
Eskişehir	413.082	1195	1790	171	3156	3.82
Kocaeli	190.741	877	1936	1138	3951	10.35
Antalya	378.208	831	3340	—	4171	5.51
Konya	513.346	897	1698	545	3140	3.05
TOPLAM	16.562.310	34444	63610	14637	112691	3.40

Büyükşehir Belediyelerinde personel dağılımı çok büyük bir düzensizlik göstermektedir. Her 500 kişiye düşen personel sayısı 3.40'dır. Diğer nüfus gruplarında en az ve en çok personel sayısı arasında büyük fark olmamasına karşın, büyükşehir belediyelerinde fark astronomik denilecek boyuttadır. Her 500 kişiye düşen personel sayısı itibarıyla Mersin Büyükşehir Belediyesi 16.65 ile ilk sırayı almakta ve tüm büyükşehirler ortalamasının beş katı, en az personel istihdam edilen Adana Büyükşehir Belediyesinden ise yaklaşık 14 kat daha fazla personel istihdam edilmektedir. Mersin Büyükşehir Belediyesini sırasıyla 10.35 ile Kocaeli, 7.15 ile Erzurum Büyükşehir Belediyesi takip etmektedir. En az personel istih-

dam edilen Büyükşehir Belediyesi ise 1.22 ile Adana, 1.36 ile İzmir ve 1.59 ile Gaziantep'tir.

Büyükşehir belediyelerinden bir çoğu bazı hizmetlerinin yürütülmesi için şirketler kurmuş veya kurulmuş şirketlere iştirak etmişlerdir. Bu şirketlerde istihdam edilen personel ile ilgili bilgiler elimizde mevcut değildir. Ancak bilhassa İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehir belediyelerinin kurduğu veya iştirak ettiği şirketlerde çok sayıda personel istihdam edildiği bilinmektedir. Bazı büyükşehir belediyelerinde her 500 kişiye düşen personel sayısının az oluşunda bu şirketlerin de büyük rolü bulunmaktadır.

Personel giderlerinin bütçe gelirleri içindeki payları 1988,1989 ve 1990 yılları itibariyle il bazında ve kesin hesaplar üzerinde inceleme konusu yapılmıştır.

I ve II nci Derecede Kalkınmada Öncelikli Ü'lerle, Kalkınmış İllere bağlı belediyelerin 1988, 1989 ve 1990 yılları kesin hesaplarında belediye gelir ve personel giderleri ile personel giderlerinin bütçe gelirlerine oranları Tablo: 19, 20 ve 21'de gösterilmiştir.

Tablo: 19

**I. DERECEDE KALKINMADA ÖNCELİKLİ 17 İL'E BAĞLI
BELEDİYELERİN GELİR VE PERSONEL GİDERLERİ**

Kesin Hesap Yılı	Gelir (TL.)	Personel Giderleri (TL.)	Personel Giderlerinin Bütçe Gelirlerine Oranı	Personel Giderlerinde Artış
1988	136.139.898.000	52.197.441.000	% 38	100
1989	194.253.609.000	115.318.015.000	% 59	155
1990	344.290.099	203.746.446.000	% 59	155

Tablo: 20

**II. DERECEDE KALKINMADA ÖNCELİKLİ 12 İL'E BAĞLI
BELEDİYELERİN GELİR VE PERSONEL GİDERLERİ**

Kesin Hesap Yılı	Gelir (TL.)	Personel Giderleri (TL.)	Personel Giderlerinin Bütçe Gelirlerine Oranı	Personel Giderlerinde Artış
1988	147.700.720.000	50.924.285.000	% 34	100
1989	227.085.990.000	104.740.009.000	% 46	135
1990	405.037.259.000	228.605.025.000	% 57	168

Tablo : 21
KALKINMIŞ 38 İL'E BAĞLI BELEDİYELERİN GELİR YE PERSONEL
GİDERLERİ

Kesin Hesap Yılı	Gelir (TL.)	Personel Giderleri (TL.)	Personel Giderlerinin Bütçe Gelirlerine Oranı	Personel Giderlerinde Artış
1988	2.289.347.814.000	538.135.943.000	% 24	100
1989	3.143.177.474.000	1.121.300.443.000	% 36	150
1990	5.608.515.950.000	2.749.321.081.000	% 49	204

I. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerin 1988 yılı kesin hesaplarında personel giderlerinin bütçe gelirlerine oranı % 38 iken, bu oran 1989 yılında % 59'a, 1990 yılında ise yine % 59'a yükselmiştir. 1988 yılında personel giderleri 100 kabul edildiğinde bu rakam 1989 yılında 155 yine 1990 yılında 155'e yükselmiştir. Bu artışın 1991 ve müteakip yıllarda artarak devam ettiği ve 1993 yılı kesin hesaplarında bu oranın % 70'in üzerine çıktığı tahmin edilmektedir.

II. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerin 1988 yılı kesin hesaplarında personel giderlerinin bütçe gelirlerine oranı % 34 iken, bu oran 1989 yılında % 46'a, 1990 yılında ise % 57'e yükselmiştir. 1988 yılında personel giderleri 100 kabul edildiğinde bu rakam 1989 yılında 135'e ve 1990 yılında ise 168'e yükselmiştir. Bu artışın 1991 ve müteakip yıllarda artarak devam ettiği ve 1993 yılı kesin hesaplarında bu oranın % 70'e yaklaştığı tahmin edilmektedir.

Kalkınmış İllere bağlı belediyelerin 1988 yılı kesin hesaplarında personel giderlerinin bütçe gelirlerine oranı % 24 iken, bu oran 1989 yılında % 36'a, 1990 yılında ise % 49'a yükselmiştir. 1988 yılında personel giderleri 100 kabul edildiğinde bu rakam 1989 yılında 150'e, 1990 yılında ise 204'e yükselmiştir. Bu artışın 1991 ve müteakip yıllarda devam ettiği ve 1993 yılı kesin hesaplarında bu oranın % 60'a yaklaştığı tahmin edilmektedir.

I. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerde personel giderleri 1988-90 döneminde % 55, II. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerde % 68, Kalkınmış İllere bağlı belediyelerde ise % 204 artmıştır. Bu tablo I. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerde personel istihdamının doyuma ulaştığı daha fazla personel istihdam imkânlarının kalmadığı, II. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelerle, Kalkınmış İllere bağlı belediyelerde ise 1988 yılında personel istihdamının ihtiyaç seviyesinde iken

1989 ve 1990 yıllarında aşın personel alımı nedeni ile I. Derecede Kalkınmada Öncelikli İllere bağlı belediyelere yaklaştıklarını göstermektedir.

SORUNLAR

Kesin kural olmamakla birlikte her beş yüz kişiye bir belediye görevlisi ilkesinin hassasiyetle uygulanması neticesi Almanya’da her beş yüz kişiye düşen personel sayısı birin üzerinde değildir. Bu oran ülkemizde 5.20’dir. Ancak Alman Belediyeleri tüm kamu hizmetlerinin 2/3’ünü, Türk Belediyeleri ise tüm kamu hizmetlerinin yaklaşık 1/10’unu üretmektedirler. Üretilen kamu hizmetlerinin eşitlendirilmesi halinde ülkemizde her beş yüz kişiye düşecek personel sayısı 34’e ulaşmaktadır. Bu demektir ki üretilen kamu hizmetleri de nazarı dikkate alındığında belediyelerimizde istihdam edilen personel sayısı Alman Belediyelerine göre 34 kat daha fazladır.

Belediyelerimizin aşın personel alımlarındaki en önemli etken ülkede yaşanan aşırı istihdam sorunudur. Aşırı işsizlik nedeniyle büyük baskı altında kalan belediyelerimizi bu baskıdan kurtaracak normatif ve yasal düzenlemeler maalesef yeterli değildir.

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK’ye göre belediyede görevli herhangi bir personelin derece terfisi için kadrosunda derece değişikliği dahi Bakanlar Kurulu onayına bağlanmış, öte yandan geçici işçi çalıştırılmasına ve belediyelerin şirket kurmalarına herhangi bir sınır getirilmemiş olması bu yolla aşırı eleman alınmasına sebebiyet vermiş, ifrat tefriti doğurmuştur.

Belediye personelinin niteliklerinin belirlenmemiş olması, mahalli idarelere eleman yetiştirecek orta ve yüksek okulların açılmamış veya açılanların henüz mezun vermemiş olması, bu okullardan mezun olanların dışında eleman aliminin engellenmesi yoluna gidilmemesi, istihdam baskısının daha da artmasına, niteliksiz büyük işsiz kitlesinin tek iş bulabilecekleri yer olarak belediyeleri görmelerine neden olmuştur.

Fransa, mahalli idarelerine personel yetiştirecek okulları zamanında eğitime sokmuş ve buradan mezun olanlar dışında belediyelerin personel almalarını yasaklayarak mahalli idarelerini büyük ölçüde istihdam baskısından kurtarmıştır.

Geçici işçi çalıştırılması ve bu çalıştırmanın 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile getirilen vize mecburiyetine kadar herhangi bir vesayet yetkisine tabi tutulmamış olması, belediyelerde aşırı istihdamın önemli nedenlerinden biri olmuştur. 1475 sayılı İş Kanununun 8 inci maddesinde “bir aydan az süreli işler” olarak tarif edilen ve geçici işler için çalıştırılması gereken geçici işçilerin hizmet akitleri ara verilmeksizin sürekli yenilenmiş, diğer kadrolu işçiler gibi toplu sözleşmelere dâhil edilerek fiilen kadrolu işçi statüsüne kavuşturulmuşlardır.

10-15 yıldan beri sürekli çalıştırılan bu işçilerin iş akitlerinin tazminatsız feshi de artık mümkün olamamaktadır. Su - kanalizasyon inşa, bakım, onarım, temizlik ve park bahçe hizmetleri gibi işlerde çalıştırılması gereken geçici işçiler büro hizmetleri de dâhil her türlü işlerde çalıştırılmaktadırlar.

Belediyelerimizde memur kadro standardına gidilememiştir. Bugüne kadar yapılan çalışmalara rağmen halen belediyelerde 5.000'in üzerinde değişik ünvanlı memur kadrosu vardır. Kadro standardizasyonu yapılamadan belediyelere memurlarla ilgili yetki devrinin yapılabilmesi oldukça zordur.

Belediye personelinin niteliklerinin belirlenmemiş olması bu müesseselerin kurumsallaşmalarını önleyen önemli engellerden birisidir. Bu durum belediye idaresinin personel üzerinde siyasi baskı kurmasına ve politik mülahazalarla personel atama ve yer değiştirmelerine neden olmuştur. Hangi görevlerin memur, kadrolu ve geçici işçiler eliyle yürütüleceği konusuna bir açıklık getirilememiştir. Bu durum aynı görevin memur, sürekli veya geçici işçilerce yürütülmesine neden olmuştur. Belediyelerde aynı görevin memur, sürekli veya geçici işçilerce yürütülenleri oldukça fazladır. Sürekli işçilerin toplu sözleşme hükümlerine tabi olmaları, memur maaşlarının merkezi idarece belirlenmesi, geçici işçilerin bir kısmının asgari ücretle çalıştırılması aynı işi yapan ancak farklı ücret alan bir personel politikasının doğmasına ve ücret dengesizliğine yol açmıştır. Kadrolu işçilerin toplu sözleşmelerle elde ettikleri ücretler memur maaşlarının çok üzerine çıkmıştır. Bu dengesizlikler personel arasında büyük bir huzursuzluk kaynağı haline gelmiştir. Memur maaş ve diğer özlük haklarının merkezi idarece tespiti ve bu konuda belediyelerin herhangi bir yetkilerinin olmayışı da sorunun ayrı bir boyutudur. Memur maaş ve diğer özlük hakları konusundaki merkezi idarenin mutlak hâkimiyetinden kaçışlarda, belediyeler ifrata varan uygulamalar sergilemişlerdir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 433 sayılı KHK ile değişik 178 inci maddesinde mahalli idareler de dâhil kamu kurum ve kuruluşlarında, günlük çalışma saatleri dışında;

a) Salgın hastalık ve tabii afetler gibi olağanüstü hallerin olması (Bu hallerin devamı süresince),

b) Fabrika, atölye, şantiye, işletme gibi yerlerde İş Kanununa tabi olarak işçi çalıştıran kurumlara hizmetin gereği olarak işçi ile birlikte çalışma saatleri ve günü dışında çalışmanın zorunlu bulunması,

Hallerine münhasır olmak üzere, yapılan fazla çalışmalar ücretle karşılanır.

Yukarıda sayılan hallerde yaptırılacak fazla çalışmanın süresi ve saat başına ödenecek ücret Bakanlar Kurulu karan ile belirlenir.

Yukardaki madde metnine göre belediyelerde çalışan memurlara fazla çalışma ücretinin ödenebilmesi çok sınırlı hallere münhasır kılınmış, bu sınırlı hallerde

dahi fazla çalışmanın süresi ve saat başına ödenecek ücretin belirlenmesi Bakanlar kurulu kararma bırakılmıştır. Öte yandan 1994 Mali Yılı Bütçe Kanununun K Cetvelinin “Görevinin niteliği gereği günün 24 saatinde devamlılık gösteren zabıta ve itfaiye hizmetlerinde çalışan personele, Bakanlar Kurulu karan aranmaksızın belediye meclisi karan ile tespit edilen miktar, fazla çalışma ücreti olarak maktu en ödenir” hükmü ile merkezi idarenin vesayeti olmaksızın belediye meclislerine yetki verilmiştir. Ancak bu yetkinin sorumluluk içerisinde kullanıldığım iddia etmek zordur. K cetvelinde maktu fazla mesai alan merkezi idare personeli için 125.000.— TL. ve 250.000.— TL. olarak belirlenen aylık maktu fazla çalışma ücreti İstanbul Belediye Meclisince 8.000.000.— TL., İzmir Belediye Meclisince 7.000.000.— TL. ve Ankara Belediye Meclisince 6.000.000.— TL. olarak belirlenmiştir. Bu konuda da ifrat tefriti doğurmuştur.

Türk belediyeleri kurumsallaşma sürecini henüz tamamlayamamışlardır. Kurumsallaşma derecesi büyükşehirlerden başlayarak küçük belediyelere doğru eşit aralıklarla düşmekte, 2000 nüfuslu belediyelerde sıfır noktasına gelmektedir. Kurumsallaşmayı engelleyen yüzlerce neden sıralamak mümkündür. En önemli etken kendi gelirlerini yaratamamaları, öz gelirlerinin yok denecek kadar az olmasıdır. Sunduğu hizmetin bedelini alamayan, gelirlerini toplarken hemşerisi ile gırtlak gırtlığa gelmeyen belediyenin harcamalarında sorumluluk içerisinde olmasını beklemek mümkün değildir.

Belediyelerin 1988, 1989 ve 1990 yılları kesin hesaplarında öz gelirleri ile merkezi idarenin bu idarelere aktardığı pay ve yardımlar Tablo: 22’de gösterilmiştir.

Tablo: 22
BELEDİYELERİN 1988, 1989 ve 1990 YILLARI KESİN
HESAPLARINDA
GELİR ÇEŞİTLERİ

Kesin Hesap Yılı	Toplam Gelirleri	Devletten Alınan Pay ve Yardımlar	Belediyelerin Öz Gelirleri	Devlet Pay ve Yardımlarının Toplam Gelire Oranı	Belediye Öz Gelirlerinin Toplam Gelire Oranı
1988	2.573.188.432.000	2.053.123.136.000	520.065.296.000	% 79.7	% 20.3
1989	3.567.517.073.000	2.684.524.073.000	882.993.000.000	% 75.2	% 24.8
1990	6.471.517.235.000	4.698.997.000.000	1.772.520.164.000	% 72.7	% 27.3

Görüldüğü gibi büyükşehir belediyeleri de dâhil tüm belediyelerin devletten aldıkları pay ve yardımların gelirlerine oranı yaklaşık % 75’ler seviyesindedir.

1991 yılından sonra bu oranın daha da artarak % 80'ler seviyesine ulaştığı tahmin edilmektedir. Bu oran küçük belediyelerde % 90'lar hatta % 100'ler seviyesindedir. Gelirlerinin 3/4'ünü hiçbir zahmete katlanmadan, bedelini ödmeden, hemşerisi ile karşı karşıya gelmeden hazır halde banka hesaplarında bulan belediyeler, bu parayı harcarken ne derece sorumluluk içinde olabilecekler? Demokratik ülkelerdeki yerel yönetimlerin en önemli iki temel vasfı olan katılımcılık ve şeffaflığın öz gelirlerle sıkı sıkıya bağımlılıkları inkâr edilemez. Aldığı, kullandığı hizmetin bedelini ödemeyen hemşerisinin, belediye yönetimine katılması, belediye iş ve işlemlerini, harcamaları gözetmesi veya belediyenin şeffaf olmasını istemesi ve beklemesi elbette ki beklenemez.

Belediyelerimizde memur kadro standardına gidilememiştir. Bugüne kadar yapılan çalışmalara rağmen halen belediyelerde 5717 adet değişik kadro unvanı vardır. Duyurucu, düdüklü su hat bakıcısı, kolbaşı, münadi, nıdırılık bekçisi, nivocu, oto silicisi, pedalcı, peynir pazarı memuru, şahadetname memuru, çoban, sucuk bandrol şefi, emir muavini mevcut kadro unvanlarından birkaçıdır. Beş binin üzerinde kadro unvanı ile personel politikasında belirli standartlar tespiti elbette ki mümkün olmayacaktır.

Belediye personel rejimine devletin aşın ve katı müdahalesi bugüne kadar herhangi bir istikrar getirmediği gibi belediyeleri de çözülmez sorunlarla baş başa bırakmıştır. Belediyelerin yapısal ve kurumsal sorunları ve merkezi idare ile olan vesayet ilişkileri bugünkü şekli ile devam ettiği sürece ve bu tabii seyrin içerisinde demokratik ülkelerdeki belediyeleri yakalamamız çok ama çok uzun bir sürenin geçmesini gerektirecektir. Belediyelerin başta personel olmak üzere çağ dışı ve hiçbir etkinliği kalmamış, formalitelerden ibaret merkezi idare ile olan vesayet ilişkilerinden süratle arındırılmalı bunların yerine çağdaş normatif düzenlemeler, kriterler getirilmelidir. Hiçbir demokratik ülkede genel esaslar, normlar belirlenmeden merkezi idareye ait yetkiler yerel yönetimlere devredilmemiştir. Bu normlar içerisinde etkin hukuka uygunluk denetimi uygulanmaktadır. Ülkemizde hukuka uygunluk denetiminin de hiçbir işlevi kalmamıştır. Türk Ceza Kanununun memur suçları ile ilgili iki önemli maddesi görevi ihmal suçlarını düzenleyen 230 uncu ve görevi kötüye kullanma suçlarını düzenleyen 240 inci maddelerinin ertelenebilir cezalar kapsamına alınması bu suçların işlenmesini teşvik etmiştir. Vesayet yetkilerinden ve belediyeleri de kapsayan tedbirlerden kaçışta işlenecek suçun nev'i ve cezası sık sık sorulur hale gelmiştir. 81 belediyenin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununu askıya alarak memurlar ile toplu sözleşme imzalamaları, disiplin ve diğer özlük haklarını 657 sayılı Kanunun öngördüğünün dışında yeniden belirlemeleri ve sosyal denge zammı adı altında her memuruna 3 ila 6.000.000.— TL. para ödemeleri hukuka uygunluğun ne derece zafiyete uğradığının açık kanıtıdır. 237 sayılı Taşit Kanununa göre büyükşehirler hariç belediye başkanlarının makam araçları edinmeleri mümkün değildir. Hizmet

Araçlarını ise Bakanlar Kurulu karar ile edinmeleri gerekirken 2710 belediyenin yaklaşık % 60'ında binek tipi makam aracı vardır, yani bu belediyelerin tümü 237 sayılı Kanuna muhalefet etmişlerdir. Birkaç memur kökenli belediye başkanı dışında 237 sayılı Kanuna riayet eden belediye hemen hemen kalmamıştır. Devlet her konuda olduğu gibi belediyeleri ile olan ilişkilerinde de ihtiyaçları ve gelişmelerin çok çok gerisinde kalmıştır. Birçok konuda fiili durumu yasallaştırmaktan başka çaresi maalesef yoktur.

ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Belediyelerde çalışan geçici işçi sayısı incelemede 83.861 olarak görülmekte ise de bu sayının 200.000 üzerinde olduğu tahmin edilmektedir. Geçici işçilerin memur ve kadrolu işçilerin sayısına oranı kabaca % 65'ler seviyesindedir. Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonundan geçip Meclis gündemine gelen bir tasarı ile geçici işçilerin memur ve sürekli işçi sayısına oranı % 10 olarak sınırlandırılmaktadır. Geri kalan % 55 oranındaki geçici işçilerin tasfiyesi öngörülmektedir. Tasarı ile getirilmek istenilen düzenleme soruna çözüm getirmekten uzaktır. Bugüne kadar belediye memur ve sürekli işçi kadrolarının ihdasında herhangi bir standarda uyulmamıştır. Aynı nüfusa sahip olmakla birlikte 15 ila 80 memur kadrosuna sahip belediyeler vardır. Hiç sürekli işçi kadrosuna sahip olmayıp tüm ihtiyaçlarını geçici işçilerle yürüten belediyeler yanında hiç geçici işçi çalıştırmayan bunun yanında kadrolu işçi çalıştıran belediyeler vardır. Geçici işçi sayısının bu dengesiz dağılım üzerine % 10 olarak monte edilmesi, dengesizliğe süreklilik kazandıracak, ihtiyacın üzerinde kadro ihdasında bulunmamış belediyeler cezalandırılmış olacaktır.

Geçici işçilerin memur ve sürekli işçi kadrolarının % 10'una çekilmesi halinde yaklaşık 160 binin üzerinde geçici işçinin işlerine son verilmesi gerekecektir. Birbirini izleyen zincirleme akitlerle sürekli çalıştırılmış olan bu işçilerin tazminatsız iş akitlerinin feshi mümkün değildir. Belediyelerin bugünkü mali yapıları ile 160 bin geçici işçinin tazminatlarını ödemeleri mümkün değildir. Merkezde oluşturulacak bir fonla tazminat ödemelerine devletin katkıda bulunması gerekmektedir.

İçişleri Komisyonundan geçen tasarinın bir başka maddesiyle 1580 sayılı Kanunun 117/16ncı maddesi yeniden düzenlenmektedir. Personel harcamalarının bütçe gelirlerinin % 40'ını, 1997 yılında bu oranın % 35, 1998 ve müteakip yıllarda ise % 30'unu aşmaması öngörülmektedir. Personel harcamalarının bu oranı aşması halinde bütçeyi tasdike salahiyyetli makamlara ve İçişleri Bakanlığına bazı yaptırımlar uygulama yetkisi verilerek mevcut 117/16ncı maddeye işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır. Belediyelerin personel harcamalarının 1991 yılı kesin hesaplarında % 60'larda seyrettiği bu oranın 1994 yılında tahminen % 80'ler

seviyesine çıktığı göz önüne alındığında, 1995 ve 1996 yıllarında % 40, müteakip yıllarda % 30'lara çekilmesi imkânsız denecek kadar zordur.

Personel harcamalarının bütçe gelirlerinin % 30'lann çok üzerinde oluşunda merkezi idarenin sorumlu olduğu iddiaları, belediyelerce sık sık ileri sürülmektedir. Maaş katsayı ve diğer memur özlük haklarının devletçe tespiti bu iddiaların kaynağını teşkil etmektedir. Devletçe belirlenen maaş katsayısının altında katsayı tespitine imkân veren bir başka tasan Bütçe ve Plan Komisyonundadır. Bu tasarı yasallaşsa dahi belediyelerin iddialarının aksine devletçe belirlenenin altında katsayı tespit etmeleri düşünülemez.

527 sayılı K.H.K. ile belediyeler de dâhil tüm kamu kurum ve kuruluşlarında yardımcı hizmetler sınıfında istihdam edilecek personel sayısı, diğer hizmet sınıfları için ihdas ve tahsis edilmiş bulunan toplam memur kadro adedinin % 5'ini geçemeyecek, yardımcı hizmetler sınıfına dâhil kadrolarında boş olanlarla, bu K.H.K. nin yürürlük tarihinden itibaren her ne sebeple olursa olsun boşalmış olanlar, belirlenen orana düşüncüye kadar başkaca bir işleme gerek olmaksızın iptal edilmiş sayılacaklardır. 154.763 adet memur kadrosunun 32.868'i yardımcı hizmetler sınıfına aittir. Memur kadrosundan yardımcı hizmetler kadrosu düşüldüğü takdirde geriye kalan 121.895 adet diğer hizmet sınıflarına ait kadronun % 5'i 6094 adet etmektedir. 527 sayılı K.H.K. ye göre yardımcı hizmetler sınıfına ait kadrolardan 26.774'ünden boş olanlar K.H.K. 'nin yürürlüğe girdiği 20.5.1994 tarihinde, geri kalanları da boşaldıkça iptal edilecektir. İptal edilecek yardımcı hizmetler kadrolarının tüm memur kadrolarına oranı % 17.3'dür. Buna göre memur kadrolarının yaklaşık 1/6'sı iptal edilecektir. Önemli ölçüde kadro tasarrufu sağlayacak bu tedbir, başkaca sorunları da beraberinde getirmiştir. Belediyelerde yardımcı hizmetler kadrosunda görev yapan bir çok personel vardır. Şoför, itfaiye personeli, odacı, teknisyen yardımcısı, bekçi vs. değişik işlerde görev yapan bu personel kadrolarının iptali belediyelerde büyük sıkıntı yaratacaktır. Bakanlıklarda odacı olarak bilinen personel için getirilen bu tedbire hiçbir ayrıcalık tanınmadan belediyeler de dâhil edilmiştir. Aynı kararname ile Sağlık Bakanlığı için öngörülen % 20'lik oranın belediyeler için de öngörülmesi gerekirdi. K.H.K. nin dayanağı yetki kanununun Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olması, adı geçen kararnamenin de iptalini gündeme getirmiştir.

Yukarıda alman ve alınması düşünülen tedbirlere bakarak belediye personel rejiminde ve uygulamasında ciddi sıkıntıların bulunduğunu, bu sıkıntıların Devleti rahatsız edecek boyutlara vardığını kabul etmek doğru olacaktır.

Belediye personelinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun kapsamı dışına çıkarılarak ayrı bir personel rejimine tabi kılınmaları, çağdaş yerel yönetim anlayışına ve demokratik ülkelerdeki uygulamalara ters düşmeyecektir. Merkezi idare, belediyelerin nüfusları, kalkınmışlık dereceleri, mali kaynakları ve turistik durumlarını göz önüne alarak personelin sayı, kadro, nitelik, atama ve yer değiştirmeleri ile ücret ve diğer özlük hakları için çağdaş genel esaslar, norm ve kriterler tespit ederek yetkilerini büyük ölçüde ve süratle belediyelere devretmelidir. Merkezi idare sadece etkin şekilde hukuka, norm ve kriterlere uygunluk denetimi yapmalıdır. Yukarıdaki düzenleme ile getirilecek tedbirler, bugünkü işlevini yitirmiş vesayet yetkilerinden çok daha etkin olacaktır. İnisiyatif ve sorumluluk sahibi olmayan belediyelerle çağı yakalamak kabil değildir. Önerilen tedbirler bugünkünden çok daha kötü bir tabloyu her halde sergilemeyecektir.

KAMU HİZMETLERİNDE VERİMLİLİĞİN SAĞLANMASINDA ALTERNATİF KURUM OLARAK VAKIFLAR

Doç. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN*

GİRİŞ

İnsanlık tarihinde çeşitli yönleriyle dikkati çeken vakıflar, ulusların zaman içinde genel işlere (hizmet) ve menfaatlere olan ilgisinin göstergesidir. Vakıf, Türklerin de hayatında yer almış; dinî, ilmi, sosyal ve ekonomik kurumlarının başında gelmiştir. Günümüzde de önemi kabul edilmekte, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde Vakıf kurumundan yararlanılmaktadır.

Vakıf kurumunun ortaya çıkabilmesi için, topluluğun yerleşik hayata geçmesi ve bu toplulukta çağın gereklerine şahsın mal varlığının olması başka bir ifadeyle özel mülkiyetin tanınması gerekli görülmektedir. Vakfa benzer kurumlar eski kavimlerde çok defa dinî nedenlerle doğmuştur. Bu nedenle de vakıf denildiğinde genelde, konusu dinî hizmetler olan ve hatta İslâm Hukukundan doğmuş bir kurum anlaşılmaktadır. Aslında gerek Türk, gerekse diğer toplumlarda vakıflar İslamiyet'ten sonra geliştirilmekle birlikte, daha önceki devirlerde ortaya çıkmıştır. İyiliğe yönelik tüm tasarruflar bütün dinlerde kabul gördüğü ve desteklendiği için şüphesiz amacında hayrı gaye yer alan vakıf din ile ilişkilendirilebilir. Bununla beraber, vakfı tamamen dinî ölçüler içinde değerlendirmek de mümkün görünmemektedir.

Vakıfların gelişim sürecinin incelenmesinden de anlaşıldığı gibi, ilk zamanlardaki ihtiyaçların günümüz kamu hizmetlerine olan talep çeşitliliği ile karşılaştırılmayacak ölçüde azlığı, vakıf hizmetlerinin de sınırlı sunulmasına yol açmıştır. Ancak sosyo-ekonomik hayat değiştikçe ve geliştikçe vakıf hizmetlerinde de çeşitlilik ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada kapsamlı bilgi gerektiren ancak, özellikle vakıfların kaynağı konusunda, yer yer tahminlerden öteye gidemeyen açıklamalarla sınırlı kaldığından yani bir şeyler yaratmaktan çok, anlamaya çalıştık.

Bireylerin ve toplulukların giriştikleri kimi işler kamu hizmeti haline konulacak ölçüde önemli sayılmamakla beraber, idarece kamuya yararlı görüldüğünden, diğer özel faaliyetlerden farklı muamele uygulanabilir. Nitekim kazanç gayesi

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İkt. İd. Bil. Fak. Kamu Yönetimi Bölümü.

olmayan eğitim, kültür ve sosyal yardım konularında çalışan dernek ve vakıfların faaliyetleri kamu yararını sağlamaya yöneldiğinden, idare bu gibi kuruluşların işleyişlerini kolaylaştırmayı desteklemeyi ve korumayı birçok bakımdan elverişli bulmaktadır. Aşağıda vakıf sistemi, tarih içinde devlet hizmetlerine olan katkısı dikkate alınarak incelenmiştir.

I - VAKIF KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Toplumların tarihteki özelliklerine bağlı olarak kurdukları vakıflar çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Tanımların hepsini sıralamak değil, ancak okuyucuya bir fikir vermek amacıyla aşağıda bir kaç tanıma yer verilmiştir.

A. Vakıf Kavramı

Vakfe; Arapça hapsedme,

¹ durma, durdurma, hareketten alıkoyma, dinlendirme anlamlarına gelmektedir. Çoğulu “evkaf”, vakfeden ise “vakıftır. İslam Hukukuna göre Vakıf; “çıkarılan halka ait, bir malın ebedî Cenabı Hak(km) mülkü hükmünde olmak üzere başkasının mülküne geçirilmesinin ve mülk edinilip sahiplenilmesinin yasaklanmasıdır”.² Şakir Berki vakfı; “para ve malların işletilmesi gibi çağdaş ekonomi ve ticaretin gereği, hatta temeli bulunan önemli bir esası fikir alanında uygulamaya geçiren, servetlerin işlemez ve verimsiz kalmalarına izin vermeyen bir teşebbüs”³ olarak tanımlamıştır. Bu tanım günümüzdeki vakıf anlayışına da uygun görünmektedir. Benzer olarak, “Vakıf müessesesi, bütün İslam âleminde asırlarca yaşamış ve hayatın günlük hadiseleri ile sıkı sıkıya bağlı kalmış, ekonomik ve sosyal hayat üzerinde derin tesirleri olan dinî, hukukî ve ekonomik bir müessesedir”⁴tanımı yapılmıştır. Medenî Kanuna göre ise, vakıf “başlı başına mevcudiyeti haiz olmak üzere, bir malın belli bir gayeye tahsisidir” (md. 73/1, değişik 903) hükmüyle tanımlanmış, aynı maddenin ikinci fıkrasında da “Bir mamelekin bütünü veya gerçekleşmiş veya gerçekleşeceği anlaşılan her türlü geliri veya ekonomik değeri olan haklar vakfedilebilir” hükmüyle, vakfın konusu ve gelir yönüne değinilmiştir.

¹ Hz. Peygamberden aktarılan “ihbes aslehu ve sebil semerehu”; aslını elinde tut, meyvesini/gelirini hayır yoluna sarf et, şeklindeki hadisin, İslam’da vakıf için ilk işaret olduğu söylenmektedir: Neşet Çağatay; “Osmanlı İmparatorluğunda Riba, Faiz Konusu, Para Vakıfları ve Bankacılık”, Vakıflar Dergisi, Sayı. IX, Ankara, 1971, s. 49. Ancak bu ifadenin vakıf anlamını tam vermediği, İmameye Mezhebinde “Habs” teriminin “vakıfları farklı anlam taşıdığı” hasbdan geri dönmeye mümkün olduğu belirtilmektedir: Hüseyin Hâlemi; Önceki ve Bugünkü Türk Hukukunda Vakıf Kurma Muamelesi; İstanbul Ün iv. Yayını. 1434, İstanbul, 1969, s. 33.

² Vakıf; “menfaati ibadullaha ait olur veçhile bir aynı Cenabı-ı Hakk’ın mülkü hükmünde olmak üzere temlik ve temellükten mahsus ve memnu” kılmaktır : Hâtemi; agm., s. 39’dan Ömer Hilmi, İthafül ahlafl fi- ahkam-il-evkaf, İstanbul, 1307, s. 2.

³ Haşan Güneri; “Azınlık Vakıflarının İncelenmesi”, Vakıflar Dergisi, Sayı. X, Yıl. 1973, s. 84.

⁴ DPT, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas komisyonu Raporu, VAKIF, Yayın No: 1899, Ankara, 1983, s. 10.

Vakıf tanımlarında yer alan unsurlar görüldüğü gibi “çıkarları halka ait olmak”, bir malı “sürekli” halkın istifadesine sunmak, “ekonomik ve sosyal fayda” yaratmaktır. Ancak bu unsurlar arasında “hemşerilik bilinci” başka bir ifadeyle “katılım” yer almamaktadır. Kanımızca, vakıf müessesesinin en önemli unsuru yerel düzeyde fayda sağlayarak hizmeti sahiplenme duygusunu geliştirmesidir. Bize göre, Vakıf; Devletin dışında, tüzelkişilik yaratılarak yalnızca “kamu yararına” hizmet görülmektedir. Bu sistemin yerine getireceği hizmetler, topluluk (yerel) yararına olabileceği gibi toplum (devlet) yararına da gerçekleşebilecektir. Mamafih bu hizmetler İlmî fayda-maliyet analizleriyle belirlenmelidir. İleride bu konuya tekrar döneceğiz.

Vakıf kurulurken⁵ din unsuru dikkate alınmamakla birlikte, “kanuna, ahlâka ve adaba veya millî menfaatlere aykırı olan veya siyasi düşünce veya belli bir ırk veya cemaat mensuplarını desteklemek gayesi ile kurulmuş olan vakıfların tesciline karar verilemeyeceği” (M.K. 74/2) hükme bağlanmıştır. Başka bir ifadeyle siyasi nedenlerle yabancılara vakıf yapılması doğru bulunmamıştır. Ancak uygulamada yabancı vakıflarının ülkemizde kurulduğu ve yabancı tâbiyetlerini Devlete kabul ettirdiği görülmektedir.

Vakıf olunan mal yararlanma itibarıyla iki kısımda incelenmektedir. Biri malın kendisinden yararlanma, diğeri ise gelirinden yararlanmadır. Okul, kütüphane, cami, hastane, misafirhane... gibi yerler “mal” olarak, vakfa gelir getiren yerler ise, arsa, mezra, orman... Gibi bina değil ancak gelirinden faydalanılan yerlerdir. İlkinde hayrat, İkinciye ise akar denilmektedir.⁶

Genel olarak değerlendirildiğinde, vakıf kurmak için faydasına ve genel ihtiyaca göre gerekliliği esas alınmakta ancak ayrıntılar toplumun tercihlerine bırakılabilmektedir. Vakıf hizmetlerinden yararlandırma için genel kabule göre, kamuya yapılmış köprü, kütüphane gibi vakıflardan yararlanma için yoksul olmak gerekmemektedir. Ancak imarethane ve hastane gibi vakıflardan yararlanmak için bu şart gereklidir. Ancak yalnızca zenginlerin yararlanabileceği bir

⁵ Vakıf, “noterlikçe resen düzenlenen resmî senetle veya Türk Medeni Kanununun 478 ve müteakip maddeleri gereğince vasiyet yoluyla kurulur” (Tüzük, Md. 3). Bu hüküm MK. Md. 74/1’de “Vakıf resmî senetle veya vasiyet yolu ile kurulur...” şeklindedir. Osmanlı döneminde Vakıf; tescil, vasiyet ve fiili hareketle kurulmaktaydı. Vakıf, hâkime müracaat edip, vakıf kurmak isteğini bildirir, hâkim vakıf için gerekli şartların bulunup bulunmadığını araştırır, sonuç olumlu ise, şahitlerin huzurunda ve onların iştiraki ile vakfî karara bağlayıp tescil ederdi. Müslüman olmayanlar tarafından tesis edilenler de, bütün vakıfların şer’i mahkemelerinde tescili şarttı: Ziya Kazıcı; İslâmî ve Sosyal Açıdan Vakıflar, Marifet Yayınları: 42, İstanbul, 1985, s. 28; Ayrıca bkz. Hüseyin Hatemi: Medeni Hukuk Tüzelkişileri, C. 1, İstanbul Ün iv. Yayın, 2280, İstanbul, 1979, s. 430, dipnot 518.

⁶ Yabancılara vakıf yapılması, “bir topluluğun gücüne dayanak teşkil eden servetinden bir kısmının aralarında her zaman düşman olarak karşılaşması mümkün bulunan öteki bir topluluğa sürekli geçmesine izin verilmediği, izin verme halinde taşınır ve taşınmaz birçok malın vakıf yoluyla gelirlerinin sonsuz olarak yabancı bir ülkeye akıp gitmesini kabul etmek gerekir”, bu da akılcı değildi görüşüne yer verilmiştir : Güneri, agm., s. 85-86.

vakıf kurmanın geçerli olmadığı, vakfedenin, fakir ve zengin herkesin yararlanmasını şart koştuğunda bu isteğe uyulduğu bilinmektedir.

B. Vakıfların Doğuşu

Vakıf, ferdin kendine ait mülkünü kendi iradesiyle mülkiyetinden çıkararak hayrı amaçlarla, kamu ihtiyacına terk etmesidir. Bu görüş açısından bakılarak, tarih içinde vakıf sisteminin araştırıldığı görülmektedir.

Vakıf kurumunun kaynağı ve tarihi gelişimi hakkındaki araştırmaların genelde yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. Mamafih bugüne kadar yapılmış araştırmalara dayanarak vakıfların tarih içindeki yeri ve genel yapısı hakkında bilgi vermek mümkündür.

Bilinen en eski bir tür vakfın Bâbil Hukuku ilkelerine dayanılarak (M.Ö. 6000) fert tarafından yapıldığı,⁷ Sümer tarihinde (M.Ö. 4000) vakfa rastlanmadığı, bunun nedenin de Sümerlerin bir ev, bahçe ve birkaç esirden ibaret mal varlığının dışında mülkünün bulunmamasından kaynaklandığı,⁸ oysa mülkiyet ve tasarruf haklarının geliştiği Eti/Hitit (M.Ö. 2000) tarihinde vakıflara rastlandığı belirtilmektedir. Yine Doğu Türkistan'ın Turfan bölgesinde yapılan kazılarda, elde edilen tarihi belgeler arasında, Buda dinindeki Uygurlar (745) tarafından aşağı yukarı XII. yüzyılda gerçekleştirilen Vakıflara rastlanıldığı⁹ açıklanmaktadır ve İslâm dininin kabulünden önceki vakıflar için örnek gösterilmektedir.

Vakıfların gelişmesinin incelenmesi, daha sonra İslamiyet'ten itibaren ele alınmıştır. Suriye ve Mısır'daki ilk İslâm fetihlerinden sonra başka bir ifadeyle Hicret'in (622) ilk yüzyılından itibaren, İslâm dünyasında vakıfların kurulmaya başladığını görmekteyiz.¹⁰ İkinci yüzyılda bütün hukukî sorunların sistemli olarak incelendiği, vakıf konusunun hukukî değerlendirilmesinin yapılmasında sosyal hayatın tüm sorunlarını içermesinin önemli role sahip bulunduğu belirtilmektedir.

II - VAKIF ÇEŞİTLERİ

Vakıflar belli bir hizmete (gaye) ayrılmakla birlikte, bütün olarak değerlendirildiğinde yerleşimlerin sosyal ve İktisadî refahını sağlamışlar ve

⁷ Halemi; Önceki ve Bugünkü Türk Hukukunda..., s. 21; İsmet Kayaoğlu; İslâm Kurumları Tarihi, Ankara, 1980, s. 143.

⁸ Halim Baki Kunter; "Türk Vakıfları ve Vakfiyeleri", Vakıflar Dergisi, S. 1, Ankara, 1938, s. 110.

⁹ agm., s. 117-118.

¹⁰ M. Fuat Köprülü; İslâm ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi, İstanbul, 1983, s. 311; Köprülü, vakıf sisteminin doğuşunu idealist (islîmi), aksülamel, devlet menfaati, Roma Hukuku ve Bizans Hukukunu kaynak gösteren tezler itibarıyla inceleyerek, İslâm vakıf kurumunun ilk örneğinin ve uygulandığı hukuk kurallarının "Bizans Hukukundan alındığı görüşüm! desteklemektedir. Buna bağlı olarak vakıf kurumunun doğrudan doğruya İslâm dininin dini ahlaki esaslarından doğan yalnızca İslâmî bir kurum niteliği gösterdiği fikrini kabul etmemektedir; agm., s. 366.

gelişmelerine katkıda bulunmuşlardır. İslam Hukukunda, vakıf; bir malın ebedî olarak bir gayeye ayrılmasıdır. Medenî Hukukta ise vakfa ebedîlik özelliği yüklenmemiştir. Başka bir ifadeyle bir taşınmaz belli bir zaman için vakıf olunabilir. Aslında kamu hizmetlerinde süreklilik esas alınmakla birlikte, vakıf değerlendirmelerinin “ebedîlik” özelliğine dayandırılmaması, kamusal hizmetlerin belli zamanda ve mekânda toplumsal istekler doğrultusunda “idarenin takdir yetkisine” göre değişme niteliği dikkate alındığında, kanımızca yerindedir.

Aşağıda vakıfların; mülkiyet, kira ve yönetimi itibariyle değerlendirmesi, gerek imparatorluk gerekse cumhuriyet dönemi dikkate alınarak, yapılmıştır.

A. Mülkiyet Bakımından Vakıf

Mülkiyet bakımından vakıflar, sahih vakıf ve gayri sahih olmak üzere iki kısımda incelenebilir.

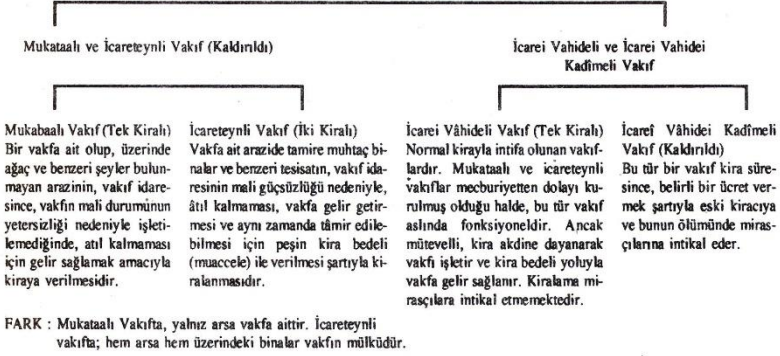
Sahi vakıf; Bu tür vakıfta, vakfedilen gayrimenkulün mülkiyeti ve ondan doğan kullanma ve yararlanma vakıf hükmî şahsiyetine aittir. Vakfeden bu gayrimenkule sahip olmaktan çıkar. Sahih vakıf için mülk arazi¹¹ olma şartı bulunmaktadır. Devlet varoluş nedeni ile sahih vakıf yapamamaktadır.¹² Cumhuriyet döneminde yalnız “sahi vakıf” mevcuttur. Bugün gerek gerçek gerekse özel hukuk hükmî şahıslarına ait mülk arazide bu tür vakıf kurulabilir.

Gayri sahih vakıf; Vakfedilen mal ve özellikle gayrimenkul daima vakıf hükmî şahsiyetine ait olmaz. Bazen bir malın mülkiyeti vakfedende kalmaktadır. Bu vakıf türü “gayri sahihtir. Miri arazinin gelirlerinin veya öşür haracının bir hayra tahsis edilmesi ile gerçekleşir. Miri arazi devlete ait toprak olduğundan yalnız hükümdarlar veya onların izni ile bu tür vakıf gerçekleşebilir. Cumhuriyet döneminde kalmıştır.

¹¹ Arazi Kanunu’nun 1 inci maddesi Osmanlı Devleti’nin arazisini beş gruba ayırmıştır. ARAZİ-İ MEMLÜKE (mülk topraklar) : bu topraklar sahibine mülkiyet hakkı tanımaktadır; 2. ARAZİ-İ MİRİYE (arz-ı memleket) : mülkiyeti Devlete, tasarruf hakkı özel kişilere ait olan topraklardır ki, bunların durumu toprak sorununu çıkarmıştır; 3. ARAZİ-İ MEVKUFE: vakfedilmiş topraklardır; 4. ARAZİ-İ METRÜKE (metruk toprak) : kamunun yararlanmasına bırakılmıştır. Başlıca ikiye ayrılır. Genel; yani tüm toplumun yararına ayrılan yerler yollar gibi, Özel; köy ve kasaba halkına bırakılan otlaklar gibi; 5. ARAZİ-İ MEVAT: Kimsenin mülkiyet ve tasarrufunda olmayan ve belli bir amaca ayrılmamış, ölü, ziraata elverişli görülmeyen taşlık, çalılık ve kıraç yerler.

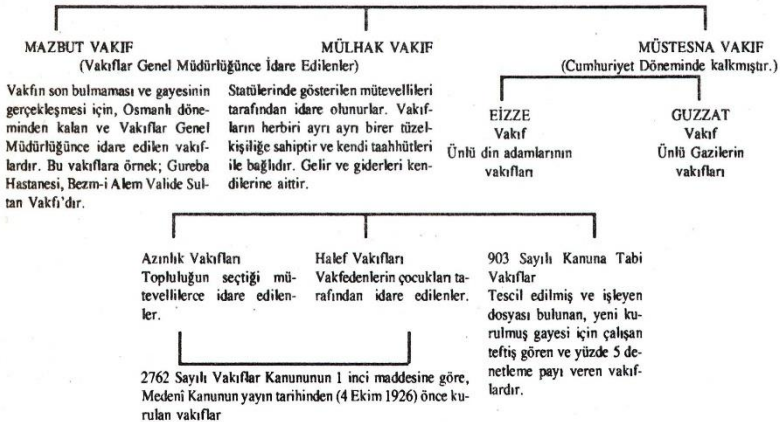
¹² Genelde Devletin vakıf yapmasının mümkün olmadığı belirtilmektedir. Çünkü felsefesi, kamusal hizmetleri yapması ve yürütmesidir. Vakıf ise, bireysel olarak kamu hizmetine katılma arzusu ile doğmuştur. Buna bağlı olarak, kendi imkân ve araçları ile yapacağı bir hizmet için Devletin ayrıca vakıf kurması gerekmemektedir: Coşkun Üçok - Ahmet Mumcu, Türk Hukuk Tarihi, Beşinci Baskı, Ankara, 1985, s. 116-121.

B. Kira Bakımından Vakıf



Yukarıdaki şekilde de görüldüğü gibi, vakıfların bazılarının işlerliliği kalmamış ve kaldırılmıştır. İslam Hukuku esaslarına göre kurulmuş ve varlıkları sona ermiş bulunan vakıflara ait, Vakıflar Genel Müdürlüğü arşivinde 26.728 “vakfiye” ve 25.000’i aşan “vâkıf ismi” kayıtlı bulunduğu belirtilmektedir. Ayrıca yine İslam Hukuku esaslarına göre kurulmuş ve Medeni Kanunun kabulünden sonra 2762 sayılı “Vakıflar Kanunu” ile düzenlenen eski vakıfların sayısının 885 olduğu¹³ açıklanmıştır.

C. Yönetim Bakımından Vakıf



Kaynak : Şakir BERKİ, Türkiye'de İmparatorluk ve Cumhuriyet Devrinde Vakıf Çeşitleri, s. 5 ve Vakıf, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 12-13'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

13 Ahmet İşeri; et. al., Türkiye'de Medeni Kanuna Göre Kurulmuş Vakıflar ve Sorunları; Vehbi Koç Vakfı Yayınları No: 1, Ankara, 1976, s. 1.

3 Mart 1340/1924 tarihinde,¹³ Hilâfetin kaldırılması ile birlikte vakıflar alanında da bazı önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Aynı gün, 429 sayılı “Şeriyye ve Evkaf ve Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Vekâletlerinin İlğasına Dair Kanun” yayınlanmıştır. Bu Kanunun 1 inci maddesi ile “Din-i Mübin’i İslam’ın itikat ve ibadete dair bütün ahkâm ve mesailinin tedviri ve müesses atı diniyyenin idaresi için Diyanet İşleri Reisliği Makamı” kurulmuş, aynı kanunun 2nci maddesi ile de “Şeriyye ve Evkaf Vekâleti” kaldırılmıştır. Böylece vakıfların yönetiminde meydana gelen boşluk 7nci madde ile getirilen “Evkaf Umuru, milletin hakiki menafine muvafık bir şekilde halledilmek üzere bir Müdüriyet-i Umumiye şeklinde şimdilik Baş vekaletle tevdi edilmiştir” hükmü ile ortadan kaldırılmıştır. Bu gelişmelerle, Evkaf Nezareti ortadan kalkmış, fakat vakıflar için “şimdilik” kaydıyla bir genel müdürlük kurulmuştur. Ancak, daha sonra bu müdürlük devamlılık kazanmıştır. Nitekim, günümüzde vakıflarla ilgili her türlü işlemler, bu genel müdürlük tarafından yürütülmektedir. Cumhuriyetten sonra vakıf mevzuatında ilk önemli değişiklik, 5.6.1935 tarih ve 2762 sayılı Kanunla yapılmıştır.

Aslında bu kanun merkezileşmeyi teşvik etmekteydi. Düzenlemeye göre, sadece mütevellî ligi vakfedenlerin ferilerine şart edilmiş vakıflar “mülhak” kabul edilmekte bunlara ayrı ayrı hükmî şahsiyet tanınmakta ve diğer vakıflar “mazbut” sayılıp bir bütün ve tek hükmî şahsiyet halinde Vakıflar Umum Müdürlüğü yönetimine verilmekteydi. “Müstesna” vakıflar kaldırılmış, daha sonra “cemaatlere ve esnafa mahsus vakıflar da “mülhak” vakıf haline getirilmiştir.¹⁴

1935 tarih ve 2762 sayılı Kanunun getirdiği yeni sistemde vakıf kurma talebi çok geri kalmış ve 1967 tarih ve 903 sayılı Vakıf Kanunu ile vakıf kurumu cazip hale getirilmeye çalışılmıştır. Nitekim 2762 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde 903 sayılı Kanunun kabulüne kadar zaman içinde kurulan vakıf sayısının ancak 50, buna karşılık demek sayısının 28.375 olduğu belirtilmektedir.¹⁵ 903 sayılı Kanundan sonra çeşitli nedenlerle vakıf sayısında bir artış görülmektedir. İleride bu konuya döneceğiz.

III - VAKIFLARIN FONKSİYONLARI

Tarih boyunca, gerek dinî gerekse kültürel ve ekonomik etkilerle gerçekleştirilen vakıf hizmetleri toplumsal gelişmeye katkıda bulunmuştur. Doğrusu hakkında kesin bir tarih verilememekle birlikte, esas itibarıyla insanlar arasında var olan yardımlaşma düşüncesiyle beraber ortaya çıkan ve tarihi süreç içinde gelişen en eski kurum olan vakıflar, toplumsal hizmetlerin yerine getirilmesinde kuşkusuz önemli bir yere sahiptir.

¹³

¹⁴ bkz. 4.6.1949 tarihli ve 7224 sayılı R.G

¹⁵ Vakıf, agm., s. 22.

A. Sosyal Fonksiyonları

Toplumların kalkınmasında yer alan etkenler arasında “sosyal dayanışmanın önemli bir payı vardır. Özellikle Osmanlı Döneminde sosyal yardımlaşma ve dayanışma düşüncesinin dinî telkinlerin de etkisiyle, gönüllü olarak gerçekleştirilen sosyal yardım kurumlarının doğuşu ile gelişmesine katkısı göz ardı edilemez. Aşağıda sosyal yaşantımızda vakıfların yeri üzerinde durulmuştur.

1. Vakfın Sosyal Fonksiyonu

Toplumda kişinin yalnız kendisini düşünerek yaşaması ve malî güç kazanması moral değerler itibarıyla hoş karşılanmamaktadır. İnsanlar, gelir ve nüfuzları ne olursa olsun birlikte yaşamak zorundadır. Bu zorunluluk göz önünde tutulursa, vakıf kurumunun insanları arasındaki eşitsizliği ortadan kaldırmaya yardım eden bir fonksiyona sahip olduğu anlaşılır. Başka bir ifadeyle, vakıf iyi işlediği veya maksada uygun kullanıldığı müddetçe, bir sosyal denge unsuru niteliğini taşıyabilmiştir.¹⁶ Gerçekten de Türk vakıfları yüzyıllar boyunca millet hayatının sosyal düzeninin her türlü sarsıntı ve tehlikelerinden korunmasına yardımcı olmuş, fertler arasında yardımlaşma yolu ile toplumsal fayda yaratarak,¹⁷ sosyal yaşantının vazgeçilmez unsuru özelliğini koruyabilmiştir.

Vakıflar ile yoksulların doyurulması, hamal, kayıkçı ve camcı esnafı gibi ağır ve yıpratıcı işlerde çalışan işçilere ve esnafa yaşlandıkları veya sakatlanarak çalışamayacak hale geldiklerinde emekli aylığı şeklinde devamlı bir tahsisle yardımcı olunmuştur. Öte yandan kimsesiz çocukların, yetimlerin, dulların ve yoksulların korunması, gözetilmesi, yol, kaldırım, köprü yapımı ve bunların bakımı gibi işler için kurulmuş vakıflar; tamamen sosyal hizmetler olarak değerlendirilebilir. Ayrıca kuyular, sarnıçlar, su yollar ve kemerleri, çeşme ve sebiller, mahalle mekteplerinden yüksek eğitim kurumlarına kadar her derecede okullar, kütüphaneler, aşevleri, kervansaraylar, köprüler, deniz fenerleri, yüksek geçit ve dağlarda sığınaklar, spora ilişkin faaliyetlerin geliştirilmesi yoluyla sosyal hayatı düzenlemişlerdir. Hatta yapılan çeşitli araştırmalarda halka parasız meyve yedirilmesi, bayram şenliklerinde top atılmak suretiyle halkın sevindirilmesi, sokakların, tükürük ve balgamların üzerlerine kül dökülmekle çirkin man-

¹⁶ Güneri; agm., s. 84; Mehmet Şeker; İslam’da Sosyal Dayanışma Müesseseleri!, Ankara, 1984, s. 98.

¹⁷ İşeri, “vakfın gayesinde ‘topluma faydalı olma’ unsurunu aramanın onu daraltmak anlamına geldiğini, çünkü ‘spor rekorları kırmak için vakıf kurmanın pekâlâ mümkün olduğu(nu), bu takdirde kamu yararından bahsetmenin mümkün olmadığını, oysa fakirlere, yetimlere hastalara yardım gayesini güden vakıfların tamamen kamu faydasına hizmet ettiğini” belirtmektedir: Ahmet İşeri; Türk Medenî Kanununa Göre Vakıf; Ankara Ün iv. Hukuk Fakültesi Yayını, No. 238, Ankara, 1968, s. 38; Kanımızca spor konusunu ‘toplumsal fayda’ kapsamı dışında bırakmak görüşüne katılmak mümkün değildir. Gerek Osmanlı Döneminde, gerekse günümüzde Devlet spor faaliyetlerini desteklemiş/desteklemekte ve kaynak tahsis etmektedir. Bilindiği gibi devletin faaliyetlerinde ‘kamu yaran’ esastır. Ayrıca bugün “sportif faaliyetler” toplumun dış kamuoyunda tanıtımına da aracılık etmekte, başka bir ifadeyle propaganda amacıyla başarıyla kullanılabilirlerdir.

zararının giderilmesi, kırdıkları eşya nedeniyle efendilerinden azar işitmesinler diye hizmetkârlar için ayrılmış fon vakıfları bile görüldüğü nakledilmektedir. Vakıfların sayılanların dışında da türlü hizmetler için kurulduğu¹⁸ bilinmektedir. Vakıfların fonksiyonlarını yalnızca sosyal yaşantıyı kolaylaştırmak şeklinde sınırlandırmak da mümkün görünmemektedir.

Ülkenin savunması, milli beraberliği güçlendirici, milli kültürün gelişmesi ve fethedilen ülkelerde Türk kültürünün yerleşmesi ve yaygınlaştırılması gibi amaçlara yönelik vakıflarımız da bulunmaktaydı. Kemankiş (okçu) zaviyeleri, pehlivan tekkeleri, asker ve sipahi (cündi) kuruluşları ve zor haneler vakıf yoluyla meydana getirilen çok amaçlı spor kuruluşlarıydı. Ayrıca, Tarsus'taki Türkistan zaviyesi tekkenin, Orta Asya'daki Türk ülkeleriyle Anadolu arasında sürekli bağlantı kurmaya, bu ülkelerden gelenleri Anadolu'da yerleştirmeye veya yolculuklarına devam edeceklere kolaylıklar göstermeye yönelik karşılıklı bir haber ve kültür merkezi fonksiyonuna sahip bulunduğunu¹⁹ belirtilmektedir. Buna bağlı olarak vakıfların çoğunun, bulundukları yerlerde Türklüğü temsil ettikleri ve yaşattıkları²⁰ anlaşılmaktadır.

Devletin sahip olduğu görevlerin 'Osmanlı Döneminde' vakıflar yoluyla gerçekleştirilmesi, bir bakıma yönetimi rahatlatmış diğer öncelikli hizmetleri

¹⁸ Vakıflarımız: KERVANSARAY, yolculardan para alınmaksızın konaklamaları için yaptırılmıştır. Bu vakfiyelerde yolcuların ayakkabıları tamire muhtaç ise tamiri yapılır veya yenisi verilir; HAN, cami veya diğer vakıf eserlerine gelir getirmek üzere yapılmış barınma amaçlı binalardır; KÖPRÜ, ulaşım ve geçiş kolaylığı sağlayan yapı; İMARET, genellikle camiler civarında inşa edilen, yoksulların doyurulması için yemek yapılan yerlerdir. Ayrıca arta kalanlar da ucuz fiyatlarla halka satılır; SEBİL, camilerin ve türbelerin civarında su hizmeti verilen yerlerdir, bazılarında şerbet de dağıtılır; ŞİFA YURTları, hasta tedavisi için olup, akıl ve diğer hastalar için iki kısımdan ibaretti. Buralarda akıl hastaları müzik ile tedavi edilirdi. Bilindiği gibi bu tür akıl hastalarının modern sayılabilecek metotlarla tedavisi Batı'da mevcut değildi; OKUL, MEDRESE, dini ve diğer ilmi konuların öğretildiği eğitim kuruluşları; ARASTA, birçok dükkandan ibaret olup, vakfa gelir getiren yapılar; KÜTÜPHANE, bilgi edinilen bu yerler, Millî Eğitime intikal etmiş, bazı kentlerde fihrist düzenlemeleri yapılmadığından kitap deposu niteliğinde kuruluşlara dönüşmüştür; MUVAKKITHANE, zaman bildiren yerlerdir; MERKAD (yatacak yer) ve MEZARLIKLAR, yatacak yerler olarak kullanılan mezarlar vakıflarda kalmış ve mezarlıklar belediyeye intikal etmiştir; CAMİ ve MESCİTLER, ibadet yeri olan bu yapılar, dünya sanat tarihinde önemli bir yere sahip mimari hüviyetlerinden başka çinileri, kalem işleri, levhaları ve halıları ile kültür tarihimizin göstergesidir: TÜRBELER, bu binalar mimari eserler olarak ve döşeme ve süslemeleriyle kültür değerlerimizin bir parçasıdır: Kşl. Tahsin Öz, "Yurdumuzda Tesis (Vakıf)", Vakıf Dergisi, Sayı. X, Ankara, 1973, s. 133.

¹⁹ Halim Baki Kunter, "Türk Vakıflarının Milliyetçilik Cephesi", Vakıflar Dergisi, Sayı. III, Ankara, 1956, s. 2,5.

²⁰ Kıbrıs'ta, Hacı Hamil Bey zamanında, adadaki bazı Türk köylerinde Türk dilinin unutulmaması için Lor içine köyünde okullar açılmış ve vakıf yoluyla tahsisler yapılmıştır. Ebu Bedik Paşa'nın (Kıbrıs adası muhafızı ve valiliğini yürütmüş) adada Larnaka kasabasının su tesisatını vakıf hizmetiyle oluşturduğu ve diğer yerlerinde de gerek su, gerekse diğer hizmetlerin vakıf yoluyla gerçekleştirildiği belirtilmektedir : Kunter, agm., s. 38; Bugün hudutlarımız dışında kalan ülkelerdeki vakıf eserlerimiz ve abidelerimiz, korunmasına ilişkin anlaşmalara rağmen kendi kaderlerine terkedilmiştir : Osman Keskinoglu; "Bulgaristan'da Bazı Türk Vakıfları ve Abideleri" Vakıflar Dergisi, S. VII, İstanbul, 1968, s. 130 : Aslında değil vakıf eserlerimizin korunması, bu ülkelerdeki akültürasyon uygulamaları nedeniyle soydaşlarımız çağımızdaki en ağır insan hakları ihlâline maruz bırakılmışlardır.

yapabilir duruma getirmiştir. Osmanlı döneminde millî savunma amaçlı vakıflara da rastlanmakla birlikte, sosyal hizmet yükünün hafifletilmesine bağlı olarak, savunma alanında devlet güçlenebilmiştir. Başka bir ifadeyle, gelişen vakıf kurumu sayesinde hizmetlerin vakıflar aracılığıyla da görülebilmesi ile Devlet aslî görevi olan tebaasının güvenliği ile daha yakından ilgilenebilmiştir.²¹ Şüphesiz bu gelişim Devlet tarafından desteklenmiştir. Nitekim İslâm dininin iki önemli kaynağını teşkil eden Kur'an ve hadislerle dayanarak İslâm Hukukçuları, halkı vakıf kurarak devlet gücüne yardımcı olmaya sürekli teşvik etmişlerdir.

Devletin imkân ve araçlarını kişilerin yapabileceği işlerden uzaklaştırarak, vergi oranlarının da artmasını önleyebilecek güçte olan bu tasarruflar, her dönemin sosyo-ekonomik koşullarında dikkati çekmiştir. Ayrıca fertleri arasında samimiyetle sosyal ve iktisadi yardımlaşma olan ülkelerde yoksulluğun doğurduğu sosyal çöküntülerin tamamen ortadan kalkmasa bile en azından hafifleyebileceği söylenebilir. Sosyal ahlâk düzenini vakıf kuruluşlarının işleyişi ile miktarına bakarak değerlendirmek mümkündür.

Vakıflara ilişkin faaliyetler aslında, “sosyal güvenlik” kurumlarının ilk yapı taşlarıdır. En kısa anlatımıyla, bireyin bugün ve yarınından emin olma dileğini ifade etmektedir. Sosyal güvenlik anlayışı, toplumsal hayatta yaşanan sosyoekonomik değişme ve gelişmelerden etkilenerek zaman içinde yapısal farklılıklara uğramıştır. Başka bir ifadeyle, geleneksel yardım anlayışı ve uygulaması yerini “sosyal yardım ve hizmetlerin toplumun her bireyi için bir hak, sosyal devlet için ise bir görev” olduğu anlayışına bırakmıştır.

Osmanlı döneminde, zamanın sosyal ve iktisadi şartlarına uygun olarak geliştirilen vakıf kurumu yeni şartlara uydurulmuş ve doktrin bakımından daima genişletilmiştir. Günümüzde de Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı gibi kuruluşların yanı sıra, yerel yönetim birimleri de az çok sosyal amaçlı hizmetleri üstlenmişlerdir. Aslında gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde hemen her konuya yetişmek zorunda kalan yönetimler yeni arayışlar içine girmektedir.

2. Vakfın Kentsel Oluşuma Etki Fonksiyonu

Osmanlı yönetiminde, genelde, kentin bütününe ilişkin her türlü hizmet vakıflarca yapılmıştır. Batı'da kilisenin, belediyenin ya da diğer yönetim kuruluşlarının yaptığı işlerin, diğer ülkelerle mukayese edildiğinde, bu basit örgütlenme ile ileri düzeyde gerçekleştirilmesi ‘şaşırtıcı’ bulunabilir.

²¹ Şeker; agm., s. 98-99.

a. Kent Sistemine Etkisi

Osmanlı kentlerinde, vakıf kurumları, kentlerin gerek yenileştirilmesi, gerekse fethedilmiş olanların Türk kenti haline getirilmesinde,²² önemli role sahiptir.

Çeşitli faaliyetlerin merkezi durumundaki kentler, dinî merkez olma özelliği ile köy halkının “kasaba” veya “küçük şehirlere” cuma namazları vesilesi ile gelmesini sağlamaktadır. Ayrıca medreseler bu yerleşimlere kültürel merkez olma niteliği kazandırmakta ve ekonomik yapıyla bu faaliyetler bütünleşmektedir.²³ Buna bağlı olarak kent merkezinde bir cami ile yakın çevresinde çeşme, şadırvan, sebil, medrese, muvakkithane ve çok kere de kütüphane yer almaktadır. Esnaf dükkânları (arasta) da caminin karşısındadır.²⁴ Bu unsurların yanında Bimarhane, aşevi, kervansaray, han ve hamam ile su bentleri ve yollar kent bütününe tamamlamaktadır.

Türk vakıfları, hemen hemen bütün sosyal yardım işlerini kapsamış, sahip bulunduğu özellikler, belediye kuruluşu gibi değerlendirilmesine yol açmıştır. İster çocukları güvence altına almak, isterse muhtemel bir “müsadereden kurtulmanın hukukî yolu olsun, vakıf kurarak hizmet yaratılmıştır. Başka bir ifadeyle, bu kuruluşun gelişmesini insanın yapısında var olan “kişisel menfaat arzusu” teşvik etse de, yarattığı sonuçlar dikkate alındığında gelir dağılımının sıkıntılarını hafiflettiği ve istihdam yarattığı açıkça görülmektedir. Genelde vakıfların günümüzün kente yönelik kamu hizmeti ve kamuya yararlı faaliyetlerini yerine getirdikleri hususunda görüş birliği bulunmaktadır. Bu faaliyetler bugünkü teknik anlamında kamu hizmeti olarak nitelendirilmese de, kuruluş ve denetimi dışta bırakıldığında, genel ihtiyaçların karşılanması, parasız, objektif ve eşit yararlanma gibi kamu hizmetlerinin temel özelliklerine sahip bulunduğu²⁵ belirtilmektedir.

Bize göre vakıflara ilişkin asıl incelenmesi gereken, belde hizmetlerine belirli kişilerin sahip çıkmasıyla diğer kişilerin katılımlarının gerilediği veya ortadan kalktığı konusudur. Başka bir deyişle, vakıf sistemi, kent bilinci ve toplumsal sorumluluk duygusunun uyanmasını engellemiş midir? Nitekim bazı araştırmacılar, Osmanlı döneminde “halkın zengin ve nüfuzlu kişilerden vakıf yoluyla hizmete

²² Fatih Sultan Mehmet, İstanbul'un fethinden sonra, kentin imar ve geliştirilmesi konusunu “cihat-ı asgardan cihat-ı ekbere müracaat” sözleriyle dile getirmiştir. Bu işaret üzerine ileri gelen devlet adamları harekete geçmiş ve her biri İstanbul'un bir semtinde kendi adlarına vakıf imaret siteleri kurmuşlar ve mahalleler bu sitelerin etrafında oluşmuştur: Nazif Öztürk; Menşei ve Tarihi Gelişimi Açısından Vakıflar; Vakıflar Genel Md. Yayını, Ankara, 1983, s. 20.

²³ Yıldızhan Yayla; “Türkiye’de Belediyelerin Temel Sorunu”, Onar Armağanı, İst. Ün iv. Yayını. 2354 İstanbul, 1977, s. 1001.

²⁴ Osman Keskinöglü; “Bazı Yönleriyle Vakıflar”, Vakıflar Dergisi, S. X, Ankara, 1973, s. 116.

²⁵ Yayla; agm., s. 1005.

katkı beklediklerini ve bir bakıma bunu doğal karşıladıklarını” ve “hizmete katılmadıklarını” belirterek bugün “her şeyi devletten bekleme anlayışının da bu görüşün mirası olduğunu ileri sürmektedirler.²⁶

Kent hizmetlerine katılmamayı tek başına “halkın pasifliğine” bağlamak büyük ölçüde anlamlı değildir. Kentlerin büyümesi ile hizmetlere yetişememe ve mülkiyet sistemindeki değişimler vakıf kurmaya karşı ilgiyi azaltmışsa da Osmanlı kentinin özellikle vakıf sisteminin en gelişmiş düzeye ulaştığı XVI. yüzyıldaki imaret sistemi ve kadıya dayanan yönetim yapısına bakarak “kendilik bilincinin” olmadığını söylemek mümkün görünmemektedir. Aşağıda bu konu incelenmiştir.

b. Hemşerilik Bilincinin Oluşmasına Katkısı

Türklerin kentleşme yapısı içinde sosyal dayanışmanın mahalle çerçevesindeki birimler içinde ferde yansıdığı, kişilerin sosyal sorumluluklarını bu çerçevede algıladıkları anlaşılmaktadır.²⁷ Son dönemlerde mahalle sakinleri arasında malî yardımlaşmayı düzenlemeye yönelik “mahalle sandıkları” bu gelişime örnek gösterilebilir. Başka bir ifadeyle maksatları doğrultusunda kullanılan vakıflar, İktisadî ve sosyal hedefleriyle Osmanlı-Türk toplumunda en olgun şekline ulaşmış yararlı bir kurum²⁸ özelliği kazanmıştır. Kendilik bilincine örnek olarak, kâhyaların merkezi yönetimin isteklerinin karşılanmasının imkânsız olduğu hallerde, müftünün de katıldığı memleket meclisini toplayarak merkezle çatışan kararlar alıp, çatışmayı şeyhülislam kadar götürebildikleri,²⁹ gösterilmektedir. Ayrıca, Celâli İsyânları çıktığında Ankara halkının örgütlenerek yeni gelişen alanları koruyan üçüncü suru yaptırdıkları bilinmektedir.

Kent sistemini tek başına vakıf sistemine dayandırarak izah etmek gibi bir iddiamız olmamasına rağmen, gerek devletin teşvikleri, gerekse kişilerin kazandığı faydanın bileşimi görünümündeki vakıfların yerleşimlerin gelişimini hızlandırdığını kabul etmekteyiz. Ancak, zaman içinde ortaya çıkan siyasi ve sosyo-ekonomik huzursuzlukların vakıf sistemine etkisi, bu kuruluşları yetersiz duruma düşürmüştür. Nitekim merkezi denetimi kırmak isteyen reformcular, vakıfları 1826 yılında denetim altına almışlar ve bu yeni denetim biçimi vakıfların çekiciliğini azaltmıştır.

²⁶ Doğan Kurban; “Anadolu Türk Şehri, Tarihi Gelişmesi, Sosyal ve Fizikî Özellikleri Üzerinde Bazı Gelişmeler”, Vakıflar Dergisi, Sayı. VII, İstanbul, 1968, s. 68; Ayrıca, yapılan araştırmalardan vakıf gelirlerinin önemli miktarlara sahip bulunduğu, örneğin Fatih Camii ve imareti vakfının yıllık gelirinin bir buçuk milyon akçeyi bulduğu, bu miktarın 1985 fiyatlarıyla aşağı yukarı 7 milyar TL. ettiğinin anlaşıldığı ortaya konmakta ve 18. yüzyılın ikinci yarısında İstanbul vakıf imarethanelerinde her gün iki öğün yemek yiyenlerin sayısının otuz bin kişi olması ile ilişkilendirilerek gelirlerin işsiz - güçsüz dolaşanlara harcadığı aktarılmaktadır: bkz. İsmet Kayaoglu; İslâm Kurumları. Tarihi; Ankara, 1980, s. 148 (yazarın kendi görüşü için bkz. dip not 13).

²⁷ İ. Erol Kozak, Bir sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf; İstanbul, 1985, s. 29.

²⁸ Kayaoglu; agm., s. 148-149.

²⁹ İlhan Tekeli; Türkiye’de Kentleşme Yazıları, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar; 3, Ankara, 1982, s. 25-26.

Ayrıca, Tanzimat Döneminde, vakıf kurumu özellikle ihmal edilmiş ve vakıf yönetiminin o zamanki perişan hali, dinî sınıfın en basit yenilik ve ıslahat fikirlerine bile şiddetle karşı koyması, vakıf aleyhindeki görüşlerin yerleşmesini kolaylaştırmıştır.³⁰

Vakıfların kurulması tamamen kişilerin iradesine bırakıldığı için, ferdiyetçi kent örneği olarak ve yerinden yönetim içinde bir bakıma ferdiyet uygulaması şeklinde değerlendirmek de mümkün³¹ görünmektedir. Bu ise kişinin kent hizmetlerine katılımından başka bir şey değildir. Günümüzde demokratik modern yönetim, katılımı nasıl artıracağını araştırmaktadır. Bir “varlık” olarak değeri bulunmadığına inanan halk, katılımı bulundurmaz. Esasen, kendi ihtiyaçlarını karşılamak isteyen bu yerel halk topluluklarının kendi örgütlerini kurmak istemeleri, harcamaları izleyip, hesabını sormaları ve karar organlarını her aşamada denetleyip etkilemeleri doğaldır. Girişimci, örgütleyici ve yerel işlerle yakın menfaat ilişkisi içinde olduğunun bilincindeki bu topluluk yerel karar alma ve uygulama konusundaki özerkliğini de korumak isteyecektir. Bu davranış biçimi bugün için olduğu kadar geçmiş için de anlamlıdır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, kentin hemen hemen tüm fonksiyonlarının vakıflar yoluyla yerine getirilmesini tek başına “sevap” kazanma, “servetini koruma altına alma” ile izah etmek pek de akılcı olmamaktadır. Kaldı ki doğrudan demokrasiye örnek teşkil eden ve kökleri pek de yenilerde olmayan köy idareleri³² dikkate alındığında, Osmanlı döneminde kişileri hizmetlere karşı ilgisizlikle suçlamak mümkün görünmemektedir.

B. Ekonomik Fonksiyonları

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde “dayanışma ilkesinin temel alındığı vakıflar, zaman içinde gelişerek, bankacılığa doğru atılmış ileri bir adım olarak, “para vakıflarının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Ergin; paranın eko

³⁰ Köprülü; İslâm ve Türk Hukuk Tarihi..., s. 389.

³¹ Yayla, agm., s. 1005; Yerel hüriyetlerin korunması, hemşerinin yerel düzeyde yönetsel sorunların bilincine varmasını sağlamaktadır. Doğru olan da budur. Eğer bireyle devleti arasındaki bu araç ortadan kalkar veya yerinde kullanılmazsa, yönetsel kuruluşlar ister istemez bürokratik istibdat uygulamaya başlarlar, görüşü aslında yerel yönetimde özerkliğin kabul edilmesine dayanak teşkil etmektedir: kşl. Yayla, agm., s. 981'den Blondeau (G), “Les Problèmes d'ordre Administratif posés par lestrés Grandes Agglomérations” s. 137.

³² 1858 yılında (13 Safer 1275 H) hükümet, bütün memurların yapmakla yükümlü bulundukları görevleri belirten ve bir tür devlet memurları kanunu niteliğinde, “Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şâmil Talimatı yürürlüğe koymuştur. İlk memur kanunu niteliğindeki bu talimat bir mukaddime ile birlikte 46 maddeden ibaret olup vali, mutasarrıf, kaymakam ve kaza müdürlerinin yapmakla görevli bulundukları işleri ve diğer memurların görevlerini düzenlemektedir. Bu talimatın birinci maddesi, Osmanlı Devletindeki idari birimleri (kademeleri) belirtmekte ve köyler de ilk defa olarak bu idari birimler içinde sayılmaktadır. Daha sonra 1864 “Vilayet Nizamnamesi” hükümleriyle de köy (karye) idari birimler içinde yer almıştır: Bilâl Eryılmaz, “Türkiye’de Köy ve Mahalle Muhtarları”, Türk İdare Dergisi, Yıl. 60, Mart 1988, S. 378, s. 469-470.

ekonomik, sosyal ve hatta dinî işlerde oynadığı rolün farkında olan Türkler, “avarız akçesi”, denilen yardım sandıkları gibi düşük faizle borç veren kurumlar kurmuşlardır³³ demektedir. Esnaf cemiyetlerinin yardım sandığı durumunda olan “avarız sandığından, sanat ve ticaret faaliyetlerini geliştirmek isteyen mahalle sakinlerine uygun faizle borç verilir. Günümüzün bir bakıma esnaf bankası görünümünü taşıyan ve önceleri, “esnaf kesesi” denilen bu sandık daha sonraları “esnaf vakfı” veya “esnaf sandığı” olarak adlandırılmıştır. Bu uygulamalardan ilham alan Mithat Paşa bilindiği gibi, 1863 yılında Tuna Valisi bulunduğu sırada, ortaklarına düşük faizle borç veren “memleket sandıklarını kurmuştur.

Osmanlı İmparatorluğunda eski zamanlardan beri halk arasında başvurulmuş ve çeşitli şekillerde ortaya çıkan faiz alma konusu, özel kişiler veya devlet tarafından vakfedilen paraların faize verilmeye başlanması ile yeni bir boyut kazanmıştır. Biriken bu vakıf paralarla, vakıfların diğer gelirlerinden elde edilenler, sosyal amaçlı faaliyetler için iyi birer kaynak oluşturmuştur. Bu birikimlerin fonksiyonel etkinliğinin sürdürülmesi için 1923 yılında Cumhuriyetin ilanından sonra, İstanbul ve Ankara’da bir ipotek kurumu olarak “vakıf paralar idaresi” kurulmuştur. Bu idarelerin yerini daha sonra kurulan ve hâlâ faaliyetine devam eden “Vakıflar Bankası” almıştır.

Ortaklaşa yapılan işlerde (imece), mahalle sakinleriyle esnaf veya sanatkâr topluluğunun birbirlerine yardım için birlikte hareket etmeleri aslında sosyal barışın göstergesidir. Bunu gerçekleştiren kurum ise sosyal huzur ve sükûnu yaygınlaştırmaktadır. Günümüz sosyal devletlerinin, toplumun geleceği için düşündüğü ve mevzuat düzenlemeleriyle güvence altına almaya çalıştığı “sosyal kurumlan”, Osmanlı ve diğer İslâm devletlerinde avans vakıfları sayesinde, devletin katkı ve düzenleyici müdahalesi olmadan gerçekleştirilmiş ve bir bakıma bugünkü seviyesinden daha ileri durumda kabul edilebilir³⁴ denilmektedir.

Vakıf kuruntunun, İslâm toplumunun gayrimeşru vasıtalarla belirli ellerde toplanan taşınmaz servetini “hapsetmek” suretiyle bu “servetin” dolaşımını engellediği, buna bağlı olarak bu ülkelerin İktisadi gelişimini geri bıraktığı söylenmiş de; sadece yoksullara yardım eden sınırlı amacı aşan vakıfların,³⁵

³³ Avarız; anzanın çoğuludur. Anza ise sel, yangın, hastalık ve ölüm gibi, meydana gelmesi istenilmeyen hallerdir. Avarız sandığı yoluyla dükkân sahibi olan usta, kendisini dükkân sahibi yapan loncasına, mahallesine ve cemiyetine borçlandığını kabul ederek, kendisi de loncasında genç esnafları himaye eder, yol gösterir denilmektedir: Hilmi Ziya Ülken, “Vakıf Sistemi ve Türk Şehirciliği”, Vakıflar Dergisi, Sayı. IX, Ankara, 1971, s. 49; Şeker : agm., s. 149; Bu teşkilât 1869 yılında Evkaftan almarak belediyeye devredilmiştir.

³⁴ Kazıcı; agm., s. 91.

³⁵ Vakıf yoluyla, kişiden kişiye yapılan iktisadi yardımların bilindiği gibi psikolojik baskısı ortadan kalkmaktadır. Sosyal yardımların gizliliği genelde ilke olarak kabul edilmektedir. Asker ailelerine, yoksullara ve yaşlılara yardım gibi, satın alma gücünde iyileştirmeye yönelik sosyo-ekonomik yardımlar, sonradan kurulan belediye yönetimlerinin görevleri arasında da yer almıştır. Nitekim bazı belediye meclisi toplan-

insanın çevresini yaşanılır hale getirmek için kendi mali güçleri ölçüsünde her sınıftan halkın katkılarıyla oluştuğu,³⁶ vakfın ekonomik yönden, atıl kalmış verimsiz sermayeyi, kamu yararına verimli olarak kuvveden (fikir) fiile geçiren ve devamlı gelir getiren bir kurum niteliği taşıdığı da³⁷ ileri sürülmüştür. Başka bir ifadeyle, vakfedecek olanların, ihtiyaçlarından fazla servetlerini tasarruf etmeleri sağlanarak, israfı engellemek amaçlanmaktadır. Vakıflar yoluyla bir bakıma kamu hizmeti lehine döner sermaye oluşturulmaktadır. Ayrıca vakfın sürekliliğini temin amacıyla vakfın mallarının işletilmesi için müdür ve mütevellî tayin edilerek, mütevellîlere bu döner sermayeyi işletecek yetki kazandırılmıştır³⁸ denilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, vakıf mallar tedavül etmese de, sürekli geliri bulunmaktadır ve ancak faydası ortadan kalktığında (o da etkinlik kazandırmak amacıyla) devredilmekte veya faaliyetine son verilmektedir. Bir görüşe göre, kişiye ait olmadığından vakfın geliştirilememesi mümkündür. Herkese ait mal, kimseye ait olmayacağından ihmal edilebilir. Ancak bu görüşün aksi de doğrudur. Topluluk kendisine ait bir malı, eğitim yoluyla bilinçlendirildiğinde “koruma” eğilimi gösterebilir. Nitekim Almanya’daki “yeşiller” örneğinde olduğu gibi hükümetin ilgisizliğine karşın toplumun çevre değerlerine sahip çıktığı bilinmektedir.

Bir taşınmazdan en uygun bir tarzda yararlanılmazsa iktisaden zararlı kabul etmek mümkündür. Ancak, özel mülkiyete konu olan mallar da benzer özelliğe sahiptir ve çok özel hallerde müdahale edilebilir. Buna karşılık görevini yapmayan vakıf yönetimi (mütevellîler) görevden uzaklaştırılırlar.³⁹ Öte yandan kanaatimizce, eleştirilmesi gereken, vakfedilmiş malın atıl özellik kazana bilirliliği değil, aslında ondan istifade yollarının aranmamasıdır.

Vakıflar yoluyla Devletin maliye politikasının ve sosyal güvenlik sisteminin geliri yeniden dağılımının gerçekleşmesini sağlayarak, gelir-servet dağılımını etkilemede vakfın kullanılabileceği,⁴⁰ sosyal politikanın yol göstericiliğinde, vakıfların tüketime yönelik alanlarda değil, toplumun sosyal ve iktisadi gelişmesine katkıda bulunacak alanlarda kurulmasının sağlanmasının daha akılcı olduğu söylenebilir. Hizmet, vakıf kuranın kişisel tercihlerine ve iktisadi gücüne göre değişebileceğinden, vakıfların öncelikli hizmet alanlarına yönlendirilmelerinde

Ularınin gizli yapılmasının (1580 sayılı Kanun, Md. 56), esası da buna dayanmaktadır: Fethi Aytaç, Açıklamalı Belediye Kanunu, Üçüncü Baskı, Ankara, 1979, s. 423; oysa uygulamada aleni olması gereken imar planlarına ilişkin meclis toplantıları gibi yerli yersiz hemen her konuda gizli toplantı yapılabilmektedir.

³⁶ Kozak; agm., s. 30.

³⁷ Vakıf; rapor, s. 17.

³⁸ Şakir Berki; “Vakfın Mahiyeti” Vakıflar Dergisi, Sayı. VIII, Ankara, 1969, s. 4.

³⁹ İdarecilerin işten uzaklaştırılması bkz. Medenî Kanun. Md. 79/2, Tüzük, Md. 23, ayrıca bkz. Ahmet İşeri (der.); Türk Medenî Kanununa Göre Kurulan Vakıflar Hakkında Tüzük ve İlgili Hazırlık Çalışmaları, Ankara, 1972, s. 55-60.

⁴⁰ Kazıcı; agm., s. 30.

teşvik politikasının yerinde uygulanması gerekecektir. Bu uygulama ile Devlete bir bakıma mali güç kazandırıldığından, bu kuruluşların etkili olduğu alanların dışında yönetime yeni farklı yatırımlara yönelmesi için fırsat verilmektedir.

C. Dinî ve İlmî Fonksiyonları

Vakıfların fonksiyonları üzerine yapılan çalışmaların bir kısmı sosyal amaçlarına ağırlık vermiş, bir kısmı da dinî yönleriyle açıklamışlardır.⁴¹ Dinî fonksiyonlara ağırlık veren görüşler vakıfların doğuş ve gelişmelerini bir bakıma dinî motiflerin güçlü etkisinde aramıştır.⁴² Dinî görüşler de kendi içinde farklılaşmıştır. İslamiyet’i Hz. Adem’le başlatan görüş açısından tüm hizmetler İslâmî ve dolayısıyla dinî amaçlı kabul edilmektedir.

Öte yandan Hz. Muhammed başlangıç alındığında, önceki dönemde gerek Araplarda (Cahiliye Devri) gerekse diğer toplumlarda, vakfın İslâm toplumundaki kazandığı etkinliğin bulunmadığı dolayısıyla bu işleyişi vakıf kabul etmenin mümkün olmadığı, “vakıf benzeri” adlandırılabileceği doğrultusunda yorumlara gidilmiştir.

İslâmî yönüyle vakıf; Kurandaki sadaka ayetinden ilham alınarak, Hz. Muhammed’in önem verdiği, kamuya sürekli yapılan bir sadaka olarak değerlendirilmektedir. Müslümanların, “Ey müminler Allah’a ve Resulüne itaat ediniz, amellerinizi iptal eylemeyiniz” anlatımına dayanak ve Hz. Muhammed’in sünnetine de uyarak, vakfı, din ahlâkı bakımından gelenekseleştirdikleri⁴³ düşünülmektedir. Böylece Hicretin (622) I. yüzyılından başlayarak İslâm dünyasında vakıflar kurulmaya başlamış, II. yüzyılda da, İslâm Hukukunda vakıf ilkeleri oluşturulmuştur.⁴⁴ Tarihi süreç içinde Hz. Ömer’in mülkünü (hurmalık)

⁴¹ Din, ilk çağlarda yalnızca doğal olaylar ve sırlar konusunda açıklamalar getirmekle kalmamakta, aynı zamanda toplumsal gelişme ve devlet hayatındaki değişiklikler üzerine de bilgi vermekteydi: Jacob Ben - Amit tay; Siyasi Düşünceler Tarihi, (Çev.), Mehmet Ali Kılıç bay - Levent Köker, Ankara, 1983, s. 25.

⁴² “Vakıflar, sadece Allah rızasını kazanmak için zengin kimseler tarafından kurulan ve menfaati tamamiyle ihtiyaç içinde bulunanlara tahsis edilen müesseselerdir : “Kazıcı, agm., s. 39; Araştırmacının bu tanımıyla Allah’ın zatını ifade ettiği sanılmaktadır (?); “Allah” kelimesi İslâm Hukukunda doğrudan Allah’ın zatını ifade ettiği gibi, aynı zamanda kelime, kamuyu da ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle, Allah’ın hakkı denildiğinde toplumun veya kamunun hakkı da ifade edilmiş olmaktadır. Bu husus İslâm Hukukunda, özellikle ukubet (İslâm Ceza Hukuku) bahsinde çok açık belirgindir. Buna bağlı olarak Allah için vakıfta bulunmak, “kamusal bir fonksiyon için bir tasarrufta bulunmak” anlamını da içermektedir: Bilmen, Ö.N. İstilahtı Fikhiyye Kamusu, C. I, III, İstanbul, 1967; bu kısımdaki yorum için bkz. Süleyman Akdemir, Ceza Hukukunda Mağdurun Korunması: sosyal gruplaşmaya yönelik yeni bir yaklaşım, İzmir, 1988, s. 63.

⁴³ Şakir Berki; “Vakfın Mahiyeti”, s. 4-5; Hadis ve Rivayetlerden vakıf kurumunu ilgilendiren işaretlerden birisi de, insanın bırakacağı en hayırlı üç şeyin, ‘ölen için dua eden iyi evlat’, mükâfatı ölene yetiştiren ‘cari sadaka’ ve ölümden sonra da insanların yararlanacağı ‘bilgi’ olduğunu belirten hadistir. “Cari Sadaka” kavramının vakıf kurumunun gelişmesine yardımcı olduğu sanılmaktadır.

⁴⁴ Fuat Köprülü; “Vakıf Müessesesi ve Vakıf Vesikalarının Tarihi Ehemmiyeti”, Vakıflar Dergisi, Sayı 1, Ankara, 1938, s. 38.

buna uyarak vakfettiği, mücahitler, esaretten kurtulmak isteyen köleler ve misafirlerin bundan istifade ettiği,⁴⁵ diğer Müslümanların da bu ve diğer örnekleri takip ettiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, Kuranda doğrudan doğruya “vakıf” terimi kullanılmadığı gibi, kurumun belli başlı özelliklerini de belirtmediği savunulmaktadır. Ayrıca, “sadaka” gibi geniş anlamalı bir terim bazen “zekat”; zorunlu devlet vergisini karşılamak için kullanılırken bazen de kişilere bırakılmış “ihtiyarî harcamalar” kastedilmiştir.⁴⁶

Kur’an, aslında tarihi akışı içindeki gelişmelere göre, vakıf kurumlarının üzerine aldıkları görevleri, devlete yüklemiştir. Ancak ferde de sosyal yardımlaşmada devlete yardımcı olma imkânı da tanımıştır. Kuranın Cüz. 10, Tövbe Süresi ve Ayet 60’da devletin toplayacağı verginin nereye harcanacağı belirtilmektedir. Bu alanlar; fukara ‘Müslüman yoksul’, miskin ‘Müslüman olmayan yoksul’, vergi toplayan görevlilerin maaşları, İslâm dinine yaklaşırlacaklar, azat edilecekler, borçlular, Allah yolunda gerekli görülen yerlerle, savaşa çıkanlar ve yolculuk amaçlı olarak gösterilmiştir.

Buna bağlı olarak Kur ’anda vakıftan ayrıca söz edilmemesinin, vakıfların göreceği işlerin aslında Devlet’in görevi içinde yer almasından dolayı, buna lüzum duyulmamasından kaynaklandığı, İslamiyet’ten önce de var olan bu kurumun tarihi gelişimini doğrudan bu kaynağa dayandırmanın “zorlayıcı” bir çözüm getirdiği⁴⁷ belirtilmektedir.

Vakfın ilmi fonksiyonları en az diğer konular kadar önemli bir konuma sahiptir. Osmanlı yönetiminde, vakıf kuruluşu durumundaki medreseler, kütüphaneler, kentlerin ilnıl yönünü oluşturmaktadır.

Bu kurumlarda zamanın en ileri düzeyinde gerek Kur’an ve ilimleri ile Hadis ve Sünnî Hukuk doktrinleri yanı sıra, Mantık, Aritmetik, Hendese (geometri), Heyet (astronomi), Tabiiye (askerlik), Tıp ve Tarım dersleri (XIII. yüzyıl) de verilirdi. Aslında gerek camileri gerekse medreseleri yalnızca ibadet edilen yerler olarak düşünmek mümkün değildir.

Arapça, mekân ismi olarak, ders gösterilen yer anlamındaki Medrese, genel olarak bütün dereceli okulların ortak ismidir. İslâm dünyasında olduğu kadar dünya medeniyetinde de bir gelişmeyi ifade etmekte ve medeniyet tarihinde sistematik şekil ve metotla öğretim yapan ilk kuruluş olarak kabul edilmektedir. Medrese gerek kuruluşu gerek mimari yapısı itibarıyla cami ile yakın ilişkisi bulunan bir kurumdur. Medine’de İslamiyet’le birlikte doğan öğrenme ihtiyacı, Medine camimin aynı zamanda bir öğretim merkezine dönüştürülmesine de yol açmıştı.

⁴⁵ Kazıcı; agm., s. 48.

⁴⁶ Haterai; Önceki ve Bugünkü Türk s. 25.

⁴⁷ agm., s. 27.

Medreselerin bina, teşkilât ve yönetim bakımından organize edilmesi Nizamül mülk ile başlamaktadır. Nizamülmülk'ün eseri Nizamiye 'de (1067) öğretmen ve öğrencilerin bakım, ücret, ödenekleri, tesisin korunması, onarımı, bu kurum adına ayrılan fondan yani vakıftan karşılanmaktaydı. Eğitim ve öğretim bir kamu hizmeti olarak o döneme kadar olanın aksine parasız gerçekleştirilmekteydi. Bu gelişme eğitim ve öğretim tarihinde ve medeniyet kavramında büyük bir ilerleme olarak görülmüştür.⁴⁸

Medreseler, ülkemizde de aynı ölçüde değer kazanan bir kuruluş olmuştur. XII. Yüzyılda Sivas, Kayseri, Konya, Erzincan, Erzurum, Tokat, Ahlat, Diyarbakır ve Mardin'de kurulan medreseleri daha sonra diğerleri izlemiştir. 1333'e doğru Anadolu'dan geçen İbni Battuta küçük kasabalarda bile medreselerin bulunduğunu belirtmektedir. Zaman içinde medreselerde görülen kadro çöküntüsü ile eğitimin gerilediği bilinmektedir. HI. Selim döneminde ilk ıslahat fikri ele alınmışsa da Tanzimat dâhil hiçbir dönemde operasyona cesaret edilememiştir.⁴⁹ Aslında Tanzimat'tan önce eğitim düzeninde bir ikileşme başlamıştır. Klasik dönemde her sınıf halk ve dinî grup için tamamıyla dinî eğitimin hakim olduğu Osmanlı İmparatorluğunda; XIX. yüzyıl başından itibaren orduda ve mülkî idarede modernleşme dolayısıyla lâik niteliğe yakın, modern eğitim veren kurullar kurulmuş ve bunlar dinî eğitim kurumlarının yanında ve onların aleyhine yayılıp genişlemeğe başlamıştır.⁵⁰ Bu lâik bürokrasi modernleşmeyle toplum hayatındaki etkisini artırmış ve ilmiye nüfuzunu kaybetmiştir. Bilindiği gibi 3 Mart 1924 tarihli Tevhidi-i Tedrisat Kanunu ile bütün öğretim Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okullarda toplanmış medreseler kapatılarak medrese öğrenimine bu okulların yetersizliği ileri sürülerek son verilmiştir.

Genel olarak vakfın kuruluş amacı incelendiğinde, Allah yanında bir mükâfata ulaşmak, bir malı insanların yararına sunmak, en azından o malın ayakta kalacağı süre içinde adını ölümünden sonra da hatırlatmak ve mal varlığını garanti altına almak gibi⁵¹ unsurların kuruluşunda etkili olduğu söylenebilir. Buna bağlı olarak, vakfı amaçları itibariyle ne yalnızca dinî ve ne de yalnızca sosyal veya ekonomik nedenlerle açıklamak mümkündür. Aslında bu unsurlar iç içe geçmiş halklara benzetilebilir.

Yandaki şekilde de görüldüğü gibi, Dinî unsur (inançlar), güzeli ve çirkinini; İlim (düşünce) doğruyu ve yanlış; Ekonomik unsur (üretim), faydayı; insanın

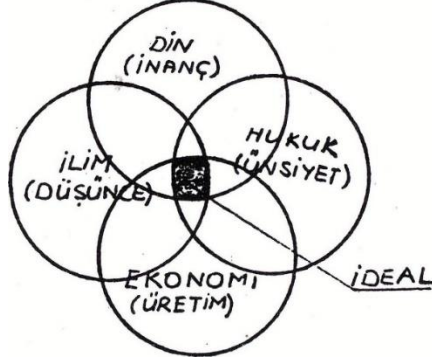
⁴⁸ Türk Ansiklopedisi, Cilt XXIII, Ankara, 1976, s. 370-372, Hazırlayan, İ. Parmaksızoğlu.

⁴⁹ Osmanlı reformcuları, din adamları ve din kurumlarıyla açıkça savaşmamışlar, ulemanın ve medreselerin dışında lâik eğitimi örgütleyip, lâik bir bürokrasi yetiştirmişlerdir: İlber Ortaylı; İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İkinci Baskı, İstanbul, 1987, s. 144-145.

⁵⁰ agm., s. 144.

⁵¹ Kşl. Kayaoğlu; agm., s. 146.

sosyal yönü olan Hukuk ise, adalet ve zulümü arar ve ayırır. Aynı zamanda (en) güzel, doğru, faydalı ve adaletli olan, şüphesiz istenendir. Ancak bu sonuç, bir “olması gereken” şeklinde değerlendirilir ve her zaman da gerçekleşmeyebilir.



Dünyada her şeyin ahlaki standartlara tabi olduğunu düşünmek, insanın doğasının özelliği ve değişmeyeceği bilindiğinde anlamsız gelebilir. Her insanın inancı, içinde yaşadığı koşullara bağlıdır. Bunun yanı sıra olaylara uyum yeteneği ve koşullardan sağlayacağı çıkarlar da davranışlarını etkilemektedir.⁵² Bu bencil yapının ise ortadan kaldırılabileceğini söylemek güçtür. Ancak eğitim ve disiplinin yanı sıra bir düzen duygusunun yerleştirilmesiyle yumuşatılabilir. Yukarıda belirtilen nedenlerle vakıf sistemi, bugün hak ettiği noktaya ulaşamamıştır. Yeniden düzenlenmesi ve gücünden yararlanılması gerekmektedir.

IV - SOSYAL DEĞİŞME VE VAKIFLAR

Sosyal değişme, genel olarak, toplumsal ilişkiler bütününde, gerek kumrulara gerekse fertlerin davranışlarındaki değişimlerdir. İdeoloji ve fikirler sosyal değişimi başlatmaktaysa da toplumbilimciler genelde, sanayileşmenin değişmede temel dinamik olduğunu belirtmektedirler.

Nüfus hareketleri, kentleşme ve sanayileşme ile birlikte kapalı toplum yapısı çözülürken, yeni bir yapı ortaya çıkmaktadır. Sosyal kurumlar da bütün bu gelişmelere bağlı olarak değişim geçirmektedir. İnsan ilişkileri statüler ve roller yeniden belirlenmeye başlamakta, bazı kurumlar fonksiyon kaybına uğramakta bazıları da yeni fonksiyonlar kazanmaktadır. Bu geçiş dönemlerine uyum sağlayan

⁵² Machiavelli öğretisine göre; insan zenginliğe yönelik kişisel çıkarları kadar ahlaki, düşünsel, siyasal ve ailesine ilişkin motiflerden ötürü de çıkarlarına düşkündür; Jacob Ben Amittay; a.g.m., s. 121-124.

bazı kurumlar da doğabilecektir. Aşağıda bu husus dikkate alınarak, vakıf fonksiyonları ile genelde kurumsal yapı arasındaki ilişkiler incelenmiştir.

A. SOSYAL HAYAT VE VAKIFLAR

Vakıf sistemi özellikle II-V. yüzyıllarda sosyo-ekonomik hayatın gelişmesiyle daha sistemli hale gelmiş Hükümdar, “Emirül-Müminin” sıfatı ile vakıflar üzerinde başta kontrol olmak üzere geniş haklara sahipliğinin yanı sıra, kadılık⁵³ ve naiplik gibi teşkilâtlar aracılığıyla vakıfların yönetimini kontrol etmiş ve denetlemiştir. Başka bir ifadeyle merkezi yönetim teşkilatında düzenli olarak yapılan işler izlenmiş ve mütevellilerin kontrolüyle yetinilmiştir.⁵⁴ Ayrıca, “Divanül-Mezâlim” aracılığıyla,⁵⁵ özellikle kamu menfaatine ayrılmış vakıflar, ikinci bir denetime tabi tutularak, devlet teşkilatı içinde kadıların suiistimali önlenmeye çalışılmıştır. Bu anlatımdan vakıfların zaman içinde fonksiyonel ayrıma tabi tutulduğu anlaşılmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde vakıfların, menfaati kamuya ait “genel” ve menfaati belirli kimselere ayrılmış “özel” vakıflar şeklinde iki kısımda incelendiğini görmekteyiz. Belirli kimselere fayda sağlayan özel vakıflarda “Divanül Mezalimin kontrolünün gerçekleştirilmesi için, mutlaka ilgililerden birisinin şikâyet etmesi esas alınmış, ancak diğer (genel) vakıflar için şikâyet şartına bakılmaksızın bunların denetleme ve kontrolünde dikkatli davranılması istenmiştir. Buna bağlı olarak, bize göre, Osmanlı Devlet sistemi içinde vakıfları bir nevi özerk kuruluşlar kabul etmek mümkündür.

Bütün bu iyi niyet ve toleransa dayanan hizmeti teşvik etme ve sıkı kontrol sistemine rağmen, rüşvet almayan ve görevini kötüye kullanmayan kadıya rastlanmadığı, eğer “binde bir namuslu ve dindar kadıya rast gelinse bile onun da naiplerinin ve adamlarının suiistimallerine mani olunamadığı”⁵⁶ ileri sürülmektedir. Buna bağlı olarak, kurumların işleyişinde gerilemeler ortaya çıkmıştır.

Vakıf sisteminde temel unsur, vakfedilen gayrimenkullerin herhangi bir nedenle müsadere edilememesi, kullanım alanının değiştirilememesidir. Ancak zaman zaman vakıftan vâkıfa aktarmak veya mali zorluklar nedeniyle devlete gelir

⁵³ Kadılar, sadece adli değil, İdari ve mali yetkilerin yanında Endülüs’ten Maveraünnehre kadar bütün İslâm devletlerinde vakıfları da denetlemişlerdir. Hicri IV. yüzyılın ilk yansında Mısır kadısı tarafından vakıfların yönetim ve kontrolü ile ilgili davaların yürütülmesine ayrıca bir kadının tayin edildiği bilinmektedir: Köprülü; İslâm ve Türk Hukuk Tarihi... agm., s. 374-375; İlber Ortaylı, Türkiye İdari Tarihi, TO- DAİE Yayını, 180, s. 196.

⁵⁴ M. Fuat Köprülü; İslâm ve Türk Hukuk Tarihi... agm., s. 377.

⁵⁵ Divan-ı Hümayunun Abbasi Devletindeki kökenlerinden birisi de “Divan ül-Mezatümdir. Halkın yakınmalarını dinleyip doğrudan doğruya halifeye ileten, kararlarını rahatça veren bu kurulun doğurduğu gelenek, halkın şikâyet hakkının geniş bir biçimde uygulanmasıdır. Sonraları, şer’i mahkemelerin dışında çalışan “mezâlim mahkemelerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu konuda bkz. Ahmet Mumcu; Divan-ı Hümayun, Birey ve Toplum Yayınları Toplumsal Araştırmalar Dizisi. 2, Ankara, 1986, s. 14.

⁵⁶ Köprülü; İslâm ve Türk Hukuk Tarihi... agm., s. 389.

temin etmek için çeşitli “buluşlar da ortaya konmamış değildir. Nitekim ilk büyük hatanın, II. Mahmut’un vakıflarına gelir bulmak için “gedik” denilen bir usul ortaya atarak hem vakfa hem de emlak sahiplerinin tasarruf haklarına zarar getirdiği konusunda görüşler bulunmaktadır.⁵⁷

Ayrıca, vakıf alım satmaktan alınan ferağ ve intikal harçlarının ve sahibi olmayanların yansının vakıf hazinesinde tevkifi usulünün de amacından saptandığı belirtilmektedir. Bu suretle vakıfların tamiri için gerekli paranın biriktirilmesi gerçekleşmiş de bu mali güç başka yerlere kullanılmıştır. Araştırmacılar, Evkaf Nezaretinin de vakıfların koruyucusu olacak yerde yıkıcısı haline dönüştüğünü belirtmektedirler.

Değerlendirildiğinde, XV inci asırdan itibaren vakıflarda suiistimallerin başladığı, birçok vakfa vergi muafiyeti bahşedildiği, vakıflardan birçoğunun hizmete yönelik hayrı vakıflardan ziyade aile vakıflarına dönüştüğü ve bu yolla servetin muhafazasına çalışıldığı düşünülmektedir.⁵⁸ Bu gelişmenin sonucunda askeri tımarlar azalmış⁵⁹ ve Fatih devrinde Nişancı Paşa’nın teşvikiyle,⁶⁰ vakıf araziden bir kısmının vakfiye ti kaldırılarak tımara tahsis edilmiş, ancak D. Bayezid devrinde bunlar eski durumuna dönüştürülmüştür. XVI. yüzyılda Kanuni zamanında Avusturya seferleri nedeniyle de birtakım vergi muafiyetlerinin kaldırıldığını görmekteyiz. XVII. yüzyılın başında da vakıfların devlet bütçesini ihlal edecek derecesinde kullanıldığı Koç Bey’in Risalesinde dile getirilmektedir. Osmanlı’nın son devrine kadar bozulmaları önlenememiştir. II. Abdülhamid zamanında Hamade Paşa’nın vakıfların düzeltilmesine çalıştığı bilinmektedir. Nitekim Paşa’nın vakıflara ilişkin verdiği “layiha” ıslah tekliflerinin sonuncusudur.

⁵⁷ Sultan II. Mahmut, yeniceriliği ortadan kaldırdıktan sonra, vakıfların bir çatı altında toplanmasını kararlaştırmış ve 15 Ekim 1826 (12 Rebiyülevvel 1242) da çıkarılan bir fermanla Evkaf-ı Hümayun Nezaretini kurmuştur. Bununla beraber, Sultan i. Abdülhamid’in kendi vakfı ile ilgili olarak kurduğu teşkilât, Evkaf-ı Hümayun Nezaretinin kuruluşuna da başlangıç sayılmaktadır. Bu nedenle de Sultan I. Abdülhamid’in ilk Evkaf-ı Hümayun Nezaretini kurduğu da ileri sürülmektedir: bkz. Kazıcı, s. 75.

⁵⁸ Halil Cin; Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması, Kültür Bakanlığı Yayını, 295, Ankara, 1978, s. 39.

⁵⁹ 15 ve 16. yüzyılda Anadolu Beyliklerinde mülk veya vakıf olarak, devlet toprak ve yapılarından bazılarının verildiği kayıtlardan anlaşılmaktadır. Köylünün sipahiye veya mülk sahibine, vakıf mütevellisine karşı olan durumu birçok noktalarda Batı feodalitesindeki feodal ile köylü ilişkisinden farklıydı. Batı Ortaçağında toprak feodalini idi, köylü onun bir bakıma kölesi (serf) idi. Türk devletlerinde ise toprak sipahinin değil, Devletindi. Ancak bu yönetim sistemi devam ettirilmemiş, Rüstem Paşa Zamanında (3. Murat), Devlet haslanına “iltizama vermek şeklinde kötü bir âdet icat edilmiş, bu âdet de; vezir, emir, haslan ve Evkaf topraklarına kadar yayılmıştır. Ayrıca topraklar, büyük nüfuz sahiplerine mülk ve vakıf olarak verilmiş, Devlet toprakları ve yapıları paylaşılmıştır. Koçu Bey’e göre, vakıf ve mülk sisteminin bu şekle dönüşü, toplum düzeninin bozulmasının başlangıcıdır : Ülken; agm., s. 33; Toplum bünyesindeki değişme ile eski kanunlar ve hukuki düzen arasında uyumsuzluk üzerinde durulmadığı, yeni sosyal şartlara göre mülk ve vakıf sistemini ayarlamak yoluna gidilmediği için bütün şiddet tedbirleri işe yaramamıştır. İÜ. Ahmet zamanında ferdi mülk sisteminde bazı düzeltmeler yapılmış ve vakıflarda reformlara girilmişse de, yüzye kalmış, bütün bu teşebbüsler sistemin temelindeki tutarsızlıkları ortadan kaldıramamıştır : Cin; agm., s. 107.

⁶⁰ Kazıcı; agm., s. 60.

Kısaca değerlendirildiğinde, çeşitli nedenlerle artan vakıf kuruluşu, devlet mâliyesini olumsuz yönde etkilemiş ve bu nedenle de Osmanlı mâliyesinin buhranlı dönemlerinde vakıf akarlarına el konulmuştur. Bu durumda da kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde fayda unsurunun araştırılmasında “miktar” önem kazanmaktadır. Nitekim Mustafa Paşa (XIX. yüzyıl sonu), meşru sayılamayacak yollarla toplanmış servetlerin, kamu hizmetinde harcanmasına, ancak bu kullanımın lüzumundan fazla çoğalmış mescitler, tekkeler, medreseler değil, yollar, köprüler, hastaneler ve okullara yönlendirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.⁶¹ Aşağıdaki tablonun incelenmesinden de anlaşılabacağı gibi, Cumhuriyet Döneminde tamir gören vakıf eserlerinden cami, türbe ve mescitler diğerlerine göre daha fazladır.

VAKIF ESERLERİNİN ONARIMLARI

Vakıf Eserleri	1974 Yılı (Adet)	Toplam Onanmalar İçindeki Payı %	1975 Yılı (Adet)	%	1976 Yılı (Adet)	%	1977 Yılı (Adet)	%
Cami	92	64.8	181	59.9	108	71.5	53	46.5
Tekke, Türbe,								
Mescit	10	7.0	31	10.3	9	6.0	2	1.7
İmaret	—	—	2	0.7	—	—	—	—
Medrese	2	1.4	15	5.0	3	2	24	21.0
Kervansaray	5	3.6	7	2.3	7	4.7	5	4.4
Hastane	1	0.7	—	—	—	—	—	—
Hamam	8	5.6	13	4.3	3	2	8	7.0
Çarşı, Arasta,								
Bedesten	2	1.4	5	1.7	2	1.3	4	3.6
Çeşme	1	0.7	2	0.7	—	—	1	0.9
Han	4	2.8	9	3.0	7	4.7	2	1.7
Kütüphane	—	—	1	0.3	1	0.6	1	0.9
Döşeme, Tesiat	6	4.3	22	7.2	1	0.6	8	7.0
Yıkım	1	0.7	—	—	—	—	—	—
Diğerlerini	10	7.0	14	4.6	10	6.6	6	5.3
TOPLAM	142	100.0	302	100.0	151	100.0	114	100.0

Kaynak, Vakıflar ve Vakıf Hizmetlerimiz,

Vakıflar Genel Md. Yayınları, Ankara, 1978'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

(x) Külliye, Talebe yurdu, mektep, muvakkithane, kumbarahaneyi kapsamaktadır.

Tablodan da görüldüğü gibi, vakıf eserleri içinde sayı olarak onarılanlar içinde ağırlığı; cami, tekke, türbe, mescit, hamam ve medreseler oluşturmaktadır. Nitekim 1974 yılında toplam onanmalar içinde camilerin payı yüzde 64.8 iken, tekke, türbe, mescit yüzde 7, hamamlar yüzde 5.6'yı oluştururken, diğerlerinin payı

⁶¹ Köprülü; İslâm ve Türk Hukuk Tarihi... agm., s. 400.

kervansaraylar hariç (turistik amaçlı onanmalar) pek önemli yer tutmamaktadır. Bu oranlar diğer yıllarda da cami, tekke, mescit ve medrese lehine sayıca üstünlüğünü korumaktadır.⁶² Öte yandan, eski eserlerimiz, kültür değerlerimizin, yıkımların yok denecek kadar az olmasından, ayakta tutulmaya çalışıldığı söylenebilir. Bununla birlikte, malî imkân ve araçların yetersizliği nedeniyle birçoğunun da bakım ve onarımının yapılamadığı da belirtmek yerinde olacaktır.

Vakıfların fonksiyonlarını zamanla yürütemez hale gelmesi bilindiği gibi tamamıyla mülkiyet sistemiyle açıklanamamaktadır. Ayrıca, Tanzimat'la başlayan idari faaliyetlerin yeniden düzenlenmesi aşamasında vakıflarca yerine getirilen işler, adım adım yeni oluşturulan yerel yönetim kuruluşlarına geçmiştir. Mahalle ve köy yönetimini bir yerel yönetim statüsüne kavuşturmakta büyük bir aşama teşkil eden ihtiyar meclisleri, ilk defa, "1844 Vilâyet Nizamnamesi" ile resmen kurulmaya başlamıştır. 1864 yılında "idare-i Vilâyet Nizamnamesi" her karyede bir "idare-i belediye" bulunacağına dair bir hükme sahip olmakla birlikte, uygulamada bu düzenleme gerçekleşmemiştir.⁶³

1870 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi" vilâyet, sancak ve kazaların merkezi olan her "şehir" ve "kasaba" da belediye işleri için bir "meclis-i beledi" bulunacağını belirtmiş, ancak bu meclisler kuvvetli bir varlık gösterememiştir.⁶⁴ 1877 tarihli "Vilâyet Belediye Kanunu" ile "Der saadet Belediye Kanununun yürürlüğe girmesiyle hukukî düzenlemeler geliştirilmiştir. Bu çalışmalar, modern belediye kurma denemeleri saymak mümkündür.

Bu dönemdeki idari düzenlemelere rağmen, kentsel alandaki tesislerin yönetimi ve hizmetlerin görülmesi geleneksel devlet teşkilâtı ve bütçe dikkate alındığında belediyelerin gücünün çok ötesindeydi. Bu nedenle mahalle ve cemaat toplulukları kendi semtlerindeki belediye hizmetlerini ve bazı kolluk görevlerini yerine getirmeye devam etmişlerdir. Bu hizmetler arasında sayılan su, köprü, kervansaray, hastane ve mezarlıklar gibi ihtiyaçları hep vakıflarla karşılanmış. Böylece kuruluş dönemi boyunca eski ve yeninin birbirinin yerini dolduramadığı ve bazı halde ise uyum sağlayamadığı görülmüştür.⁶⁵

⁶² Bu tabloda, yapı yoğunluğu ve onanma arasında ilişki kurulmaya çalışılırken, şüphesiz, bu yapıların yerindeliği tartışılmamıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi, cami, medrese gibi yapılar dinî ve ilmi fonksiyonları da yürütmüşlerdir. Öte yandan tabloda yer almayan köprü, yol gibi hizmetler de bilindiği gibi merkez/yerel yönetimlere devredilmiştir.

⁶³ Osmanlı İmparatorluğunda vilâyet idaresini düzenleyen 1864 nizamnamesi, vilâyetlerde yerel işler için bir genel meclis kurmuştur. 1870 nizamnamesi de bu meclisin çalışma alanını genişletmiş ve bu şekilde ortaya çıkan yerel yönetimle, yerinden yönetim ilkelerine doğru bir eğilim doğmuşsa da bu nizamnamelerin her ikisi de vilâyetlere tüzelkişilik tanımadığı gibi, bu meclislere "icra" karar almak yetkisi verilmemiştir. Yerinden yönetim ilkesi, ancak II. Meşrutiyetten sonra 1913 tarihli "İllerin Genel İdaresi Geçici Kanunu" ile gerçekleşmiştir: Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt II, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1966, s. 710.

⁶⁴ agm., s. 714.

⁶⁵ İlber Ortaylı, Türkiye İdari Tarihi, TODAİE Yayını, 180, Ankara, 1979, s. 196.

Osmanlı kentlerinde XIX. yüzyılın ilk yansı klasik kent yönetiminin yıkılmasından doğan sarsıntılar ve yeni kuruluşların getirdiği aksaklıklarla geçmiştir. Böylece hizmetlerle yükümlü ve sorumlu kurumlar açısından bir görev ikileşmesi doğmuş ve bu ikileşme Osmanlı kent yönetimi için bir sorun olmakta devam etmiştir. Nitekim İstanbul'un klasik belediye örgütünün XIX. yüzyılın ilk yansı boyunca ortadan kalktığı ve onun yerine daha etkili hizmet gören bir örgütün kurulmadığı⁶⁶ görülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, bir taraftan vakıf sisteminin etkinliğini kaybetmesi, diğer taraftan da modern belediye sistemine geçemeyiş, bilinmezlikten doğan kararsızlıklara ve gecikmelere yol açmıştır. Zaman içinde tek kuruluşun (belediye) tüm hizmetleri neredeyse üstlenir duruma gelmesi ancak yerine getirememesi günümüzdeki düzensiz kentleşmeye zemin hazırlamıştır. Halâ sistemli bir paylaşıma, gücü elde tutma gayretlerinin de etkisiyle gidilemeyen kentlerin ve diğer yerleşimlerin "kendi halinde" büyümeleri sonucunu doğurmaktadır.

B. ÇEVRE DEĞERLERİMİZ OLARAK VAKIFLAR

Uzun zaman kültür değerlerimize gösterilen ilgisizlik, onların harabe haline dönüşmesine yol açmış ancak son zamanlarda politik arenada tartışılarak önem verilmeye başlanmıştır. Bununla beraber, vakıf malı başka bir ifadeyle sahiplenilen menkul eserler orijinal özelliklerinin bir kısmını kaybetsele dahi zamanımıza kadar gelebilmişler vakıf malı olmayan diğerleri ise sahipsizlik nedeniyle yeterince korunamamışlardır⁶⁷ denilmektedir. Nitekim tarihi eserlerin köylülerin tarlalarında "korumalarına" bırakıldığı bilinmektedir.

Yerleşim alanlarının çoğunun ve diğer yerlerin arkeolojik, mimari veya diğer görsel nitelikleri korunup değerlendirildiği ölçüde fiziksel çevrenin kalitesi artmaktadır. Nitekim bu görüş Atina Anlaşmasında (1933) dile getirilmiştir.

*"Bir kentin hayatı, yollar ve yapılar gibi maddi eserler vasıtasıyla yüzyıllar boyunca ortaya çıkan sürekli bir olaydır; bu eserler kente kimlik kazandırır ve kentin ruhunu oluşturur. Bu eserler insanların sahip oldukları servetin bir parçasıdır ve sahip olanlar veya korumakla görevli bulunanlar, bu yüce mirası bozulmadan gelecek yüzyıllara iletmek için her türlü meşru vasıtaya başvurma sorumluluğunu ve yükümlülüğünü taşımaktadırlar."*⁶⁸

Aslında geçmişle ilgiyi kaybetmemek günümüzün başarısına açılan etkili bir yoldur. Çevresel onarım fikri gerçekte pek yeni sayılmamaktadır. Anıtlar ve tarihi eserlerin kişilerin doğal çevresinin ayrılmaz parçaları olduğunu savunan

⁶⁶ İlber Ortaylı; Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878) TODAİE Yayını, 142, Ankara, 1974, s. 295-296.

⁶⁷ Keskinoğlu; "Bazı Yönleriyle Vakıflar", s. 109-110.

⁶⁸ Kşl. Atina Anlaşması, İmar ve İskân Bakanlığı Yayını, Ankara, 1969, Paragraf. 87, s. 65.

görüşler bilgilerimize göre XVIII. yüzyıla uzanmaktadır. Bu yüzyılın ilk yarısında arkeolojik araştırmalar sonucunda iki düşünce okulu doğmuştur. İlki, “romantik-doğacı” okul (sonradan analitik gerçekçiliğe dönmüştür) olup, en büyük savunucusu Goethe’dir. Diğeri ise, Winckelmann ve Milizianın eserleri ile temsil edilen “klasik tarihçiler”dir.⁶⁹ Romantik-Doğacılar; doğa ile insanın çevresi olması açısından ilgilenmişler ve anıtlarla tarihi eserleri bu çevrenin bir unsuru olarak yorumlamışlardır.

Avrupa, zaman zaman savaş sonrası tahribatları ortadan kaldırmak amacıyla giriştiği tasarruflarda çevre değerlerine de ağırlık vermiştir. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra Avrupa Birliğini sağlamak için kurulan organizasyonlar çalışma alanlarını çevre değerlerini de kapsamlarına alarak genişletmişlerdir. Özellikle “üyeleri arasında ortak varlıkları olan ideal ve ilkeleri korumak ve yaymak... Amacıyla sıkı bir birlik oluşturmak” amaçlı kurulan Avrupa Konseyi (1949) üyesi ülkeler, hükümetlerinin “ortak kültürel ve mimari değerlerinin korunmasını” sağlama çalışmalarını 1960’lı yıllarda başlatmıştır.

Avrupa Konseyi’nin çalışmaları zaman içinde etkinliğini artırmıştır. Çağdaş toplumların gelişmesinde beraberinde getirdiği doğa ve hava kirlenmesi gibi sorunların yanı sıra, doğanın ve mimarî mirasın korunması gibi köklü uygulamalara da öncülük etmiştir. Aslında bu çalışmaların temelini eğitim oluşturmaktadır. Programların özelliği kişinin ve toplumun; toplumsal değerler ve çevre korumasında sorumluluğunun farkında olup olmadığına dayanmaktadır.⁷⁰ Genelde bu programlar ekoloji politikasının yeni bir görünümü olarak kullanılmaktadır. Çevrenin ekonomik ve sosyal politikaların bir bütünü olduğu ve doğal kaynakların korunması için yaşam kalitesini geliştirmeyi esas almaktadır.

Ülkemizde de ilk defa 1983 tarihli ve 2863 sayılı “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu” ile çevre değerleri bir bütün olarak ele alınmıştır. Kültür Varlıkları “tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan yer üstünde ve yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklar” şeklinde değerlendirilmiştir. Sit ise; “tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gereken alanlar (2863, Md. 3.1.3) olarak kabul edilmiştir.

Yukarıda sayılan kültür varlıklarının içinde vakıflar da yer almaktadır. Nitekim yasada, Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün idaresinde veya denetiminde bulunan mazbut ve mülhak vakıflara ait taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları gerçek

⁶⁹ Okan Üstün kök, “Eski Eserlerin Onaranında Çevresel Anlayış”, Vakıflar Dergisi, Sayı IX, Ankara, 1971 s. 403’dan Pietro Gazzola, “The Training of Architect-Restorers” Monumantum, Vol. 3, 1969, s. 16.

⁷⁰ Parliamentary Assembly of Council of Europe, 25 Ocak 1988, Doc. 5843, 5.9.3.

ve tüzelkişilerin mülkiyetinde bulunan cami, türbe, kervansaray, medrese, han, hamam, mescit, zaviye, sebil, Mevlevihane, çeşme ve benzeri korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının tespiti, enva terlenmesi” (2863, Md. 7, Değişik. 3386), adı geçen Müdürlükçe yapılacağı belirtilmiştir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, onarımı, bakımı ve çevre düzenlemelerinin yapılması son yıllarda disiplin altına alınmıştır. Buna bağlı olarak günümüzde korunması gereken yerler olağanüstü mimari, sanat ya da tarihi önem taşıyan “şaheserler” kabul edilmemektedir. Ayrıca tarihimizi, sanat anlayışımızı yansıtan yapılar da fizikî çevremizin niteliklerine katkıda bulunmaktadır. Bunun yanında tek tek eserlerin değil, bulundukları mekânın da birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Kentsel tarih ve doğal çevrenin korunması sadece yönetimlerin değil halkın katılımı ile gerçekleştirilebilir. Bunun için de toplumsal eğitim gereklidir.

C. SOSYAL ADALETİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE VAKIF

Kişilerin mal varlıklarının belirli amaçlara tahsisi ile genelde topluma yönelik hizmetler vakıflarca yerine getirilmektedir. Tarihi süreç içinde vakıf amacına uygun kullanıldığında, kişinin ölümünden sonra da hizmetler devam ettirilebilmiştir. Görmüş olduğu hizmetlerle vakıflar bir bakıma sosyal adaleti sağlamaya “yardımcı” kurum özelliği taşımaktadır. Şüphesiz kişilerin diğerlerine yardımcı olması sosyal dayanışmadır ve genel refahın gerçekleşmesine katkı sayılır. Başka bir ifadeyle, ferdin elindeki mali güç, toplumun istifadesine sunulmaktadır.

Sosyal yardım yönteminde, kişilere sosyal risklerle karşılaştıklarında muhtaç olmaları şartıyla sosyal yardım sağlanmaktadır. Toplumdaki denge ve huzurun gerçekleşmesi için devlet, kişilerin birbirlerine yardımını beklememekte, en azından vatandaşlarının temel ihtiyaçlarını güvence altına almaktadır. Daha geniş bir anlatımla, Devlet, toplumun sosyal risklerle karşılaşan her üyesine, sosyal güvenliğinin finansmanına prim ya da benzeri biçimde dolaysız ve özel bir katkısı bulunmaksızın, şartları mevzuat düzenlemeleriyle önceden belirlenmiş bir sosyal gelir alma hakkı tanımaktadır.

Nitekim 1982 Anayasasında “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” (Md. 60) denilmekte ve bu genel hükümler dışında ayrıca özel olarak korunacaklar (Md. 61) belirtilmektedir. Bunun yanında yeni hukukî düzenlemelere de gidilmektedir.

1986 tarih ve 3294 sayılı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu” ile “Fakrî zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek” (3294, Md. 1) amaçlanmaktadır.

Bu kanunda öngörülen hizmetlerin gerçekleşmesi için Başbakanlığa bağlı ve Merkez Bankası nezdinde “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu” kurulmuştur. Bu fonda toplanan kaynağın ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdî ve aynî olarak dağıtılması ve bu kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalarda bulunmak üzere her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurulacağı hükme bağlanmıştır (3294, Md. 7/1).

Mülkî idare amirleri vakfın tabii başkanı olup, illerde; belediye başkanı, emniyet müdürü, defterdar, milli eğitim gençlik ve spor il müdürü, sağlık ve sosyal yardım il müdürü ve müftü; ilçelerde: belediye başkanı, ilçe emniyet üst görevlisi, mal müdürü, milli eğitim gençlik ve spor ilçe müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının ilçe üst görevlisi ve müftü vakfın müteveli heyetidir (3294, Md. 7/2). Ayrıca her faaliyet dönemi için, il ve ilçelerde “hayırsever” vatandaşlar arasından valinin seçeceği üçer kişi müteveli heyetinde görev (3294, Md. 7/4) almaktadır.

Gerek Anayasa, gerekse 3294 sayılı Kanun dikkate alındığında, bu vakıf kumrularına karşı tüm vatandaşlar hak ileri sürebileceklerdir. Nitekim Dillik, “fakrî zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunanlar” ifadesini eleştirerek, kanunun kapsamının kesintisiz olarak saptanması, hangi sosyal gruba mensup olursa olsun, herkesin yoksulluğa düştüğünde bu yardımlardan yararlanabileceğini bilmesi ve yararlandırılması gerektiğini⁷¹ belirtmektedir.

Bir vakfın kurulabilmesi için bilindiği gibi vakfa vücut veren mal varlığı olmalıdır. Ancak bu da yetersizdir. Günümüzde hızla artan nüfus ve ihtiyaçlarına karşılık, vakıfların akılcı işletilmeleri ve desteklenmeleri gerekmektedir. Yukarıda adı geçen “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna kaynak sağlayan ve vakfı işletilebilir hale getiren mali güç, temelde vergi ve vergi benzeri kamu kaynaklarıyla sağlanmaktadır (3294, Md. 4). Bu kaynaklara ek olarak özel bağışların da gelirlere katkıda bulunabileceği düşünülebilir. Kanunda bahsedilen özellikle dolaylı vergiler, yalnızca satın alma gücü yüksek kesim değil, orta ve düşük gelirli tüketicilere de yükletileceğinden, vergilerin yansıtılabilme özelliği de⁷² dikkate alındığında sosyal adaletin bu yolla tam olarak sağlanabileceğini söylemek güçtür.⁷³ Ülkemizde etkin vergi yönetiminin uygulanamaması şüphesiz bu düşüncüyü desteklemektedir.

⁷¹ Sait Dillik “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu”, Çimento İşveren Dergisi”, Mart 1987, Cilt 1, Sayı 2, s. 11.

⁷² Vergiyi ödeyen kimsenin, gelirini azaltan vergi yükünden kurtulmak için bilinçli bir eğilimi bulunmaktadır. Bu eğilim, yansımaya için yeterlidir. Bu yansımaya olanağı, konjonktür duruma ve verginin yapısına göre değişen özelliğe sahiptir: Nezihe Sönmez; Vergide Yansımaya Olayı: Fiyatların Saptanmasında Önemli Bir Oluşum, İzmir, 1971, s. 36.

⁷³ Aksi görüş için bkz. Sait Dillik; agm., s. 16-17.

Aslında vakıf sisteminin felsefesinde devletin vakıf kurma fikri rağbet görmemektedir. Ayrıca imtiyazlı konumlan ve diğer vakıflar “aleyhine” yarattığı eşitsizlikle bu uygulama bir bakıma Cumhuriyet Dönemi “gedikleri” olarak değerlendirilebilir.

Özetle, Devletin, günümüzde “belli bir gelir grubuna yönelik” görev olarak kabul edilen bir hizmeti, ilave vergi yükleyerek elde ettiği gelirlere dayanarak gerçekleştirmesi bu organizasyonu da “vakıf şemsiyesi” altına sokması yerinde değildir. Uygulamadaki haliyle, vakıf mütevellisinin genelde, kent yönetiminde yasal karar alıcılardan oluşturulması ve ayrıca valinin bu heyete üç kişi seçmesi merkeziyetçi bir yaklaşımdır.

Yasal düzenleme, yerel halkı dikkate almamış ve katılımcı olmasını desteklememiş görünmektedir. Topluluğu ilgilendiren bu sistemin bütününe halkın, mali gücün kontrolü ve karar alımında, kura ile seçilme yöntemiyle katılımının sağlanması yerel demokrasinin uygulanması yönüyle daha uygun görünmektedir.

Vakıfların fonksiyonları doğrultusunda işletilmeleri, hizmetlerin akılcı seçimi ile gerek vakıfların gerekse devletin mali kayba uğramaması başka bir ifadeyle toplum (devlet) ile topluluk menfaatlerinin dengelenmesi gerekmektedir. Günümüzde de vakfın kuruluşuna ilişkin tasarruflar incelendiğinde “topluma bir hizmet sunmak” ve “devletin yükünü azaltmak” fikrine dayanılarak “vergi muafiyetinden” yararlanma konuları önemini korumaktadır.

Vergi muafiyetinden yararlanabilmek, önceki uygulamalarda⁷⁴ çok kapsamlı hizmet esasına dayandırılmıştır. Nitekim hizmet türü olarak örnek verilen kuruluşlar içinde yer alan belediye yönetimlerinin, aşağı yukarı 76 tür görevi olduğu hatırlandığında, hizmet tercihinde takdir yetkisinin geniş tutulduğu anlaşılr. Aslında tarihi süreç içinde dağınık konularda yoğunlaşan vakıfların devlet bütçesini kayba uğrattığı da görülmüştür. Bu nedenle de “muafiyet isteklerinin” ve “vergiden kaçınma” eğilimlerinin vakıf mevzuatının arkasına gizlenmesi haklı olarak eleştirilmiştir.

Uygulamada vakıfların elde ettiği gelirin en az yüzde 80’ini amacına uygun harcaması esas olmakla birlikte, bir kısım vakıflarda buna uyulmadığı da anlaşılmaktadır. Yapılan bir araştırmada 1969-1978 döneminde amacına yönelik harcamaların toplam gelirlerin ancak yüzde 20’sini oluşturduğu bu oranın 1978’den sonraki yıllarda artış gösterdiği (yüzde 70)⁷⁵ belirtilmektedir. Buna bağlı olarak, 31.12.1987 tarihine kadar, daha önce kurulmuş ve vergi muafiyeti almış vakıfların

⁷⁴ 22.7.1980 tarihli protokolde, muafiyet uygulanabilmesi için vakıf mal varlığının 25 milyon olması gerektiği ve vakıf gelirlerinin en az yüzde 80’ini genel, özel ve katma bütçeli idareler bütçeleri içinde yer alan bir hizmete veya hizmetlerin yerine getirilmesine ayrılması şartları gösterilmiştir: Vakıf, agm., s. 86.

⁷⁵ agm., s. 89.

yeni muafiyet şartlarını taşıyacakları halinde bu haktan yararlanılabileceklerini aksi takdirde 1.1.1988 tarihinden itibaren muafiyetlerinin kaldırılacağını düzenleyen yeni protokol, kısıtlayıcı hükümlere yer vermiştir.

Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Kurulan Vakıflar ile Bilimsel Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinde Bulunan Kurum ve Kuruluşlara Vergi Muafiyeti Tanınması ile İlgili Usul ve Esaslara Göre Vakıfların vergi muafiyetinden yararlanabilmesi için, resmi senette yazılı vakıf malvarlığının, hisse senetleri hariç en az 200 milyon lira ve bağışlar dışındaki yıllık gelirin ise, en az 20 milyon lira olması (Md. 1 .a) ve vakfın; eğitim, sağlık, kültür, bilimsel araştırma ve geliştirme konularında faaliyet göstermesi (Md. 1.b) gerekmektedir. Vakfın vergi muafiyeti talebinden önce, kurulduğu tarihi takip eden yılbaşından itibaren iki tam yıl faaliyette bulunması gerekmektedir (md. 1/e).

Muafiyet almakla birlikte, hatalı uygulamada bulunduğu ve arka arkaya 2 yıl muafiyet şartlarını ihlâl ettiği anlaşıldığında vakfın muafılığı kaldırılmakta, iptali takip eden yılbaşından itibaren beş yıl geçmedikçe yeniden vergi muafiyeti talebinde bulunamamaktadır (md. 6).

Yukarıda görüldüğü gibi vergi muafiyetine esas hizmetler görelî olarak, 1.1.1988 tarihinden itibaren daraltılmıştır. Kanaatimizce hizmetler ne önceki dönemdeki kadar geniş, ne de bu şekilde dar kapsamlı tutulmalıydı. Mamafih uygulama henüz başladığından tam olarak değerlendirilmesi de yapılamamaktadır.

Bilindiği gibi genelde, bilimsel amaçlı vakıfların muafiyete konu olması, devletin resmi ideolojisi dışında eğitim gayeli vakıfların sayısını çoğaltmıştır. Bu konunun ayrıca incelenmesi gerekmektedir. Öte yandan gelirlerin yeni uygulamada yüksek tutulması, gayesi öğrenci okutmak, okul yaptırmak ve burs vermek olan bir kısım kuruluşların yeterli sermayesi bulunmadan yalnız mülkiyeti vakfa ait ve gelirleri yönetim kumrunun tasarrufunda bina, İşhanı, arsa, arazi gibi taşınmazları mal varlığı gösterip kanunda yer alan vergilerden muafiyet kazanma yolu engellenmiş olabilir (?).

Vergi muafiyetine hak kazanma gibi bir istek taşımamakla beraber, bazı bankaların personellerinden topladıkları vergi benzeri kabul edilebilecek gelirlerle, “vakıf” kurarak, sosyal haklar olarak çalışanlarına emekliliklerinde fayda sağlamayı amaçladıkları bilinmektedir. Bu bir bakıma, bankaların uzmanlık alanı olan “işletmecilik” özelliğini, çeşitli alanlarda kullanmasıdır. Emekliliğe hak kazanana kadar biriken mali kaynaktan elde edilen rantların teşvik unsuru olduğu sanılmaktadır ve bize göre vakfın genel felsefesiyle bağdaşmamaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, merkez - yerel yönetim ilişkilerinde her zaman şikâyet edilen, ancak bir türlü akılcı bir sisteme oturtulamayan yetki görev paylaşımının düzenlenmesi ve vakıflar için de gerekli alanların belirlenerek teşvik

uygulamalarına gidilmesi gerekmektedir. Sosyal adalet ve refahın tüm toplumda sağlanması Devletin görevi olup, etkin vergi yönetim sistemi kurmadan dolayı vergilere yüklenilerek, vergi yükünün artırılması ve gruplara fayda sağlayan sistemleri “vakıf” adı altında göstererek vakfa yeni ve farklı anlamlar kazandırılması yerinde değildir. Bu bir bakıma sosyal dengesizliklere yol açabileceği gibi, aslında istifade edilebilecek “vakıf sistemini” erozyona uğratabilecek bir değişim de ortaya çıkarabilecektir.

V — TÜRKİYE İÇİN ALTERNATİF HİZMET KURUMU: VAKIFLAR

İstanbul, Ankara ve İzmir gibi gittikçe büyüyen yerleşimler başta olmak üzere, yönetimin hizmet etkinliğini sağlamak için yeniden düzenlenmesi gerekli hale gelmiştir. 1982 Anayasa’sı ve buna bağlı olarak İdari mevzuatın yeniden düzenlendiği bu dönemde konunun öncelikle ele alındığını görmekteyiz. Nitekim Anayasa’da “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri ...” (Md. 127/3) uygulamasına gidilebileceği açıkça belirtilmiştir.

Büyük kent yönetim sistemine ülkemizde 1981 yılında geçilmekle birlikte 25 Mart 1984 tarihinde yapılan yerel yönetim seçimlerine kadar önemli gelişme kaydedildiği söylenemez. Bunun yanında, büyük kent belediyelerinin gelirleri ve görevleriyle 9 Temmuz 1984 tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun” ile yürürlükten kaldırılmış ve yeni hükümler getirilmiştir.

Ayrıca 1984 tarih ve 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda büyük belediyelerin kuruluşu ve genel karar organlarının seçimine ilişkin hükümler belirlenmiştir. Adı geçen kanunda, “Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde, büyük kent belediye başkanı seçimi için o kent belediye hudutları içinin bir seçim çevresi (Md. 4/1) ve büyük kent belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçiminde her ilçenin bir seçim çevresi olduğu belirtilmektedir (Md. 4/2). Ancak 2972 sayılı Kanun, 1987 tarihli ve 3394 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle değişikliğe uğramıştır. Yapılan yeni düzenlemeye göre; belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde büyük kent belediye başkanı ve büyük kent ilçe belediye başkanları seçimi için, büyük kent belediye hudutları içinin bir seçim çevresi (Md. 4/1) ve büyük kent belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye meclisi üyeleri seçimlerinde her ilçenin bir seçim çevresi (Md. 4/2) olduğu hükmüne bağlanmıştır.

Yerel yönetimlerin demokratikliği yanında hizmet etkinliği açısından da büyük kent yönetim sisteminin ruhuna aykırı görülen 2972 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde değişiklik yapan bu tasarruf Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş,⁷⁶ buna

⁷⁶ A.Y., E: 1987/22; K: 1988/19 (15 Temmuz 1988 tarih ve 19873 sayılı R.G.)

bağlı olarak büyük kent ve ilçe belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri seçim şekli yeniden düzenlenmiş ve 1988 tarihli ve 3469 sayılı Kanunla değişiklikten önceki duruma dönmüştür.

Belediye başkanlarının seçimine ilişkin düzenlemelerin yanı sıra, yerel yönetimlerin seçim süresi de (2972 sayılı Kanun, Md. 8) referanduma konu olmuş ve 1988 tarih ve 3467 sayılı Kanunun öngördüğü “Türkiye Büyük Millet Meclisi, seçimlerin bir yıla kadar öne alınmasına karar verebilir...” (Md. 1) hükmü kabul edilmemiş ve ilave edilen cümleler de iptale konu olmuştur. Böylece her seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü seçimin başlangıç tarihi ve aynı yılın Mart ayının son pazar günü oy verme günü olduğu (2972 sayılı Kanun Md. 8., Değişik 3507), hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, 2972 sayılı Kanunun değişikliğe uğramış “Büyük kent belediyesinde yapılan belediye başkanlığı seçimlerinde büyük kent belediye başkan adayları ile büyük kent ilçe belediye başkan adayları... Düzenlenecek müşterek oy pusulasında birlikte gösterilir ve birlikte seçilmiş olurlar” (2972 sayılı Kanun, Md. 18/b Değişik 3394) hükmü, tekrar 1988 tarihli ve 3420 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve iptal edilerek⁷⁷ 1988 tarihli ve 3469 sayılı Kanunla hemen hemen ilk yürürlüğe girdiği (1984 tarih ve 2972 sayılı Kanun ‘Ocak’) şekle dönüşmüştür.

Bu düzenlemeler içinde yerel demokrasiyi olumsuz etkileyen bir diğer düzenleme de, 1988 tarihli 3469 sayılı Kanunun geçici 8 inci maddesinde yer alan “bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk Mahalli İdareler Genel Seçiminde, belediye başkan adaylığı için; 2972 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde yer alan en az “altı ay süreyle o seçim çevresinde oturma şartının” aranmayacağı hükmüdür.

Bize göre, yasaların sık sık değiştirilmesi “ilke” getiriyorsa zararlı olmayıp, değişme, gelişmenin sonucu görüldüğünden uygundur. Ancak yukarıda görüldüğü gibi mevzuat düzenlemelerindeki değişiklikleri “ilke” yönüyle değerlendirmek mümkün değildir. Bu tür değişikliklere en iyi örnek ise “seçim yasalarıdır. Son yıllarda seçim yasalarında yapılan değişikliklerde “bir defaya mahsus” ya da “yapılacak ilk seçimlere mahsus olmak üzere” konulan ilkelere genel kuralın ihlal edildiği görülmektedir. Eğer bu kurallar doğru ise; onların bir kez ihlali ya da dikkate alınmaması hoş karşılanamayacaktır. Doğru değil ise; düzenlemeden çıkarılmalıdır. Bu nedenle yapılan bu tür istisnai düzenlemeler iktidarların bir tür “hilesi” olarak görülmektedir.

Bize göre bütün bu mevzuat düzenlemeleri, yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemektedir. Bu arada kamu hizmeti “tehdit” unsuru olarak kullanılmaktadır.

⁷⁷ A.Y., E: 1988/14; K: 1988/18 (14 Temmuz 1988 tarih ve 19872 sayılı R.G.)

Esasen “güce sahip olma” arzusuyla kamu hizmetlerinin tamamen devlet tarafından yüklenilmesi hizmet verimliliğini de azaltmaktadır. Bu gelişmeler değerlendirildiğinde, vakıf, kamu hizmetinin paylaşımında öncelikli kurum özelliğine sahip görülmektedir.

Kamu hizmetlerinde alternatif kurumları incelerken, merkezi yönetimin politik etkinliğini artırma yaklaşımını da dikkate almak yerinde olacaktır. Özelleştirme hareketleri incelenirken, “etkin” ve “ucuz” hizmet ilkeleri ardında, merkezi yönetimin gücünü artırma arzusunun yer alabileceğini biliyoruz. Nitekim Keleş, bazı konularda özelleştirme uygulamalarına şüpheyle bakmakta ve Devletin hizmeti sunmasının yarattığı üstünlükleri fayda fonksiyonunu esas alarak değerlendirmektedir.⁷⁸ Hizmeti “Devletin” sunmasının sağladığı üstünlükleri, “toplumun” hedef alınması, özel girişimciliğin sınır tanımayan kâr amacından uzaklaşması, kaynak dağıtımında ödeme gücü ve statünün ölçüt olarak alınmaması... Gibi ilkelere bağlamaktadır. Belirtilen bu üstünlüklerin “amacına uygun” kullanıldığında “vakıf” için de geçerli olduğu söylenebilir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Düşüncelerin gerçek toplumsal anlamlarını kavrayabilmek için tarihsel bakış açısına ihtiyaç duyulmaktadır. Bazı kurumlarının zaman içinde yok olmalarına karşılık, diğerleri toplumsal, kültürel gelişme ve değişimlere uyum sağlayarak bu süreçte geçerli özelliklere sahip bulunduklarını kanıtlar duruma gelmişlerdir. Kaynaklar değişmeyeceğinden, onların zaman içinde yeniden incelenmesi ve değerlendirilmesi asıldır. Bu açıdan incelediğimiz vakıf sistemi benzer gelişmelere sahiptir.

Bu çalışmada çıkış noktası olarak kamu hizmetlerinde etkinliğin ve yerel gücün artırılması esas alınmıştır. Bilindiği gibi, kentleşme hareketlerine bağlı olarak yerel yönetim hizmetlerinin zaman içinde artma eğilimi göstermesi kamu harcamaları tartışmalarını gündeme getirmiştir. Bu tartışmalar da “hangi” hizmetlerin, “nasıl” ve “kim” tarafından yerine getirileceği konularında yoğunlaşmaktadır.

Uzunca bir süre, hemen her ülkede, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkili metodun devlet “eliyle” olduğu düşünülmüştür. Ancak, günümüzde devlet (merkez/yerel) hizmetleri anlayışında değişmelerin başladığı anlaşılmıştır. Nitekim kamusal hizmetler yeniden gözden geçirilerek, bazıları reddedilmekte ve bu konuda seçmenlerin desteğinin de sağlanmasına çalışılmaktadır. Bu destek aranırken vergi yükü, hizmet etkinliği, kârlılık ve demokratiklik unsurlarından da yararlanılmaktadır. Aslında artık günümüzde, kamu hizmetlerinin yürütülme

⁷⁸ Ruşen Keleş; “Konut Kesiminde Özelleştirmenin Sorunları”, Ankara Ün iv. SBF Dergisi, Cilt. LXIII, Temmuz - Aralık, 1988, s. 48.

sinin kamu kişisi aracılığıyla gerçekleşmesi ilke olarak kabul edilmekte ise de hizmetin yürütülmesi, şirketlere, özel kuruluşlara ve vakıflara da bırakılabilmektedir.

Ülkemizde, anayasal düzenlemeler “sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler” konusunda Devlete “aktif” görev vermiştir. Bu görev ekonominin gerekleri ve malî güce bağlı olarak yerine getirilmektedir. Öte yandan ekonomik sürekliliği gözetmemek ve malî kaynakların üstüne çıkmak, uzun vadede tüm kamusal yaşamı etkileyen bunalımlara neden olabilir. Bu durumda “değil sosyal ve ekonomik hakların sağlanması, olağan kamu hizmetlerinin görülmesi bile aksayabilir”.⁷⁹ Bu nedenle de kamu idareleri daha ucuz ve etkin iş gördürme için özel sektörü tercih edebilmektedirler. Ancak bu tasarruflar, yönetim ile ticari amaçla çalışan bir “firma” arasındaki anlaşmalara göre düzenlenmektedir.⁸⁰ Her zaman da verimliliğin sağlandığını söylemek mümkün görünmemektedir. Bu durumda devletin kamu masraflarını azaltan ve halkın katılımının da sağlandığı bir sistem önem kazanmaktadır.

Devletin yükünün azaltılması için düşünülen alternatif kuruluş olarak, vakıfların fonksiyonel etkinliği araştırıldığında yalnızca hizmet yaratmakla kalmadıkları, geliştirildiğinde, yapısı gereği, “demokratik hayatın” işleyişine katkıda bulunabilecekleri de anlaşılmıştır.

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin gücü sürekli artmaktadır. Yerel yönetimler aslında yerel halkın belli mekândaki ortak hizmetlerini karşılamak üzere kurulmuşlardır. Her ne kadar yerel yönetimlerin (özellikle belediyeler) gelir kaynaklarını artıracak yönde hukukî düzenlemelere gidilmişse de ülkenin ekonomik potansiyeli ile de ilgili olarak yerel yönetimler merkezi yönetimin kaynak aktarımlarına her zaman ihtiyaç duymuşlardır. Merkezi yönetimden tahsis edilen fonlar ile ilgili nesnel bir ölçüt bulunmadığından, mali kaynakların dağıtımında son söz merkezi yönetimin olmaktadır.⁸¹ Bu sonuçtan etkilenmemek için, yerel yönetimlere vergilerle yetinmeyerek, kendi yağlarıyla kavrulmaları, başka bir ifadeyle iktisadi kaynak yaratmaları tavsiye edilmektedir. Mamafih, genelde, merkezi yönetim kent yönetiminde hizmet tercihlerini etkileyerek, yerel özerkliğin sınırlarını daraltabilmektedir.

Bu aşamada kamu hizmetlerinin etkinliğini sağlamak için girişilen özelleştirme hareketlerinin her zaman bekleneni veremediğini görmekteyiz. Ayrıca işveren

⁷⁹ İlhan Özay; Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma, İstanbul, 1986, s. 24.

⁸⁰ Kamu idare ve kurumları ile kuruluşların bayındırlık işlerine ilişkin inşaat ve araç gereç satın alınması, taşıma ile yaptırma konularındaki sözleşmeleri yargısal kararlara göre “idari” nitelikte sayılmamakta ve bunlar Türk hukukunda idarenin özel hukuk sözleşmeleri olarak kabul edilmektedir: agm., s. 170.

⁸¹ Metin Heper; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Vakur Versana Armağan, Özel Sayı. Yıl. 6. Sayı 1-3, Aralık, 1985, s. 172-

merkez/yerel yönetim olduğundan gücün sahipliğini etkilemede de bu yöntemin önem taşımadığını ve merkezi yönetimin elinde kamu çalışanları aleyhine kullanılabilecek bir “koz” haline dönüşebileceğini bilmekteyiz. Buna karşılık vakıf sistemi için daha farklı bir değerlendirme yapmak mümkündür.

Belde hizmetlerinin bir bölümünün yerel kentsel hizmet yürüten vakıflarca yerine getirilmesi, yerel yönetimlerin yükünü azaltacağı gibi, halkın hizmetlere sahip çıkmasını da kolaylaştıracaktır. Öte yandan merkezi yönetimin kent yönetiminde yasal karar alıcılara müdahalesini de en aza indirerek, “demokratik sistemin” işleyişi sağlanabilecektir. Başka bir ifadeyle merkezi yönetimin “takdir yetkisine dayanarak “fonları” yönlendirme tasarrufları “tehdit” özelliğini kaybedecektir.

Merkezi yönetimin bu sistemden elde edebileceği fayda ise, hizmetlerin bir kısmını vakıflara devreden yerel yönetimlerin, aynı zamanda hizmet yoğunluğu güç ilişkisine bağlı olarak kayba uğramasıyla merkezi yönetime direnmesinin zorlaşmasıdır. Bu durumda “işbirliği” yolu hizmet etkinliğini artıracak bir gelişme gösterebilecektir.

Önerilen sistemde hemşerilerin yerel/ortak elde edebildiği hizmetlerin verimliliğinin yanı sıra, hükümet yardımlarından ‘kentinin’ daha fazla yararlandırılması telâşına düşmeden, daha rasyonel koşullarda “yerel liderini” seçebilme fırsatını kazanacağı, görüşünü taşımaktayız.

Sosyal ve ekonomik hayatın gelişmesine katkısıyla, gerek yerel yönetimlerin demokratik çalışmasını kolaylaştırmak gerekse halkın katılımını artırmak üzere önerilen “vakıf sistemini ‘bozmadan’ geliştirme”, şüphesiz, genelde toplumdaki “sosyal ahlak” düzeninin akılcı işleyişi varsayımına dayandırılmıştır.

ÇEVRE YÖNETİMİNİN KURAMSAL TEMELLERİ

Doç. Dr. Firuze Demir YAŞAMIŞ

GİRİŞ: ÇEVRESEL YÖNETİMİN ULAŞTIĞI YENİ BOYUTLAR

Yaklaşık 15 yıldan beri çevre sorunları, çevrenin yönetimi, planlanması, örgütlenmesi ve denetlenmesi gibi konularla ilgileniyorum. Bu süre içinde karşılaştığım pek çok dikkat çekici olaydan iki tanesi, ötekilere oranla, beni daha fazla etkilemiştir. Bunlardan birincisi son yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde yapılan bir doktora çalışması idi. Bu çalışmada oldukça ilginç bir sonuca varılıyordu: Roma İmparatorluğu'nun batışına yol açan ancak, bugüne kadar üzerinde hiç durulmayan, temel nedenlerden biri çevresel kirlenme olgusudur. Araştırma, Roma devrinden kalma insan iskeletleri üzerinde yapılan kimyasal çözümlemelere ve bu çözümlemelere elde olunan sonuçlara dayalıdır. Bu araştırmada Roma İmparatorluğu döneminden kalma kemiklerin kimyasal yapısı içinde, normal bir insanla kıyaslandığında, olağan miktarların çok ötesinde kurşun ve bakır birikimleri olduğu saptanmıştır. Günümüzde insan ve çevre sağlığı ile ilgilenenler biliyorlar ki insan bünyesi içerisinde bakır ve kurşun gibi maddelerin birikmesi ve normal olarak kabul edilen düzeyin üstüne çıkması bir takım davranış bozukluklarına yol açabilmektedir. Roma İmparatorluğu'nun çöküşünü simgeleyen ve Roma'nın yanmasından zevk alma noktasına kadar varabilen aşırı bireysel ve toplumsal davranış bozuklukları bu yeni bulgularla daha başka bir görünüm ve içerik kazanmaktadır. Bu yaklaşıma göre, bir imparatorluğun ve uygarlığın çöküşüne yol açan temel nedenler bireysel ve toplumsal davranış bozukluklarıdır. Bu soruna yol açan ana neden de, o günlerin temel içme aracı olan kupa ve benzeri araçların kurşun ve bakırdan yapılmış olması ve bu yolla, bakır ve kurşun birikimlerinin insan vücudu içinde normal sınırın üstüne çıkmış olmasıdır. Bir uygarlığın çöküşüne kadar varabilecek önemli sonuçlar üreten bu bulgu çevre sorunlarının ne denli yaşamsal bir öneme sahip olduğunu açıklıkla gösteren ilginç bir çalışma olarak kabul edilmelidir.

Çok ilginç bulduğum ikinci çevresel olgu da çevrenin korunması ve çevresel kirlenmelerin önlenmesi için normal bir polis gücünden hiç bir farkı olmayan ve normal bir polis gücünde var olan her türlü zorlama yetkisine sahip bir çevre polisi örgütünün kurulmuş olduğunu görmüş olmamdır. Federal hükümet, eyalet hükümetleri ve yerel düzeyde belediyelerde çevresel örgütlenme biçimlerini in-

celeyerek amacıyla Amerika Birleşik Devletleri'ne yaptığım bir gezi sırasında New York Eyaleti'nde Çevre Polisi örgütünün kurulmuş ve çalışmakta olduğunu gördüm. Olayın nedeni çok basitti. Bu Eyalette çevrenin korunması ve geliştirilmesi amacıyla ilgili olarak yeni bazı yasal düzenlemeler yapılmış ve bu bağlamda çevrenin korunması için bir takım yeni çevresel standartlar yürürlüğe konulmuştu. Çevreye atık veren kuruluşlar yeni standartların yürürlüğe girmesinden sonra, atık deşarjı ile ilgili olarak daha az deşarja ya da denetim altında deşarja olanak veren bu yeni standartlara uymak zorundaydılar. Ancak, ilgili kuruluşların, fabrikaların veya işletmelerin bu standartlara uyması, ekonomik ve teknik nedenlerle, kolay olmayınca bazı işletme sahipleri “mafya” türü yasa dışı davranabilen örgütlerle anlaşmalar yapmaktan çekinmediler. Çevresel standartlar nedeniyle atıklarını eskisi gibi gelişigüzel çevreye bırakamayan bu kuruluşlar çözüm yolunu bu tür örgütlerle anlaşmakta bulmuşlardı. Gecenin bir yarısında bu örgütlere ait kamyonlar işletmeye geliyor ve bertaraf edilmesi gereken atıkları alarak Atlantik Okyanusu'nun bir köşesine boşaltıyorlardı. New York Eyalet Hükümeti, bu sakıncalı durumu ortadan kaldırmak üzere, bilebildiğim kadarıyla Dünya'da ilk kez olmak üzere, bir Çevre Polisi Örgütü kurdu. Eyalette ormanların korunmasından sorumlu olan ve “Forest Rangers” örgütü olarak bilinen kurumsal yapı kendi içinde bir değişime uğratarak Çevre Polisi şekline dönüştürülmüştü. Yeni örgüt, öteki olağan polis güçleri gibi, gözaltına alma, tutuklama, gizli ve açık soruşturma yapma, silah taşıma ve sanıkları kelepçeleme gibi yetkilerle donatılmıştı.

Üzerinde yaşadığı gezegeni olanca hızıyla kirlletmekte ve yok etmekte olan Dünya insanının çevreyi korumak amacıyla silahlı polis örgütü kurmak gibi bir aşamaya gelmiş olması fevkalade ilgi çekici bir başka gelişme olarak kabul edilmelidir.

Hemen kabul etmeliyiz ki ülkemizde bundan çok daha ciddi çevre sorunları, çevresel kirlenmeler ve hatta çevresel katliamlar vardır. Bu durumda kendi kendimize sormamız gereken soru şu olmalıdır: Ne yapmalıyız?

Güzel bir Çin atasözünü anımsamak gerekir. Aç bir insana her gün doyabileceği kadar balık vermenin bir yararı yoktur. Eğer onlara balık tutmasını öğretebilerseniz yaşamlarını sürdürebilmeleri için en büyük katkıyı yapmış olursunuz. “Ülkemizde çevre sorunlarının giderilmesi ve çevresel niceliklerde görülen bozulmaların önüne geçilmesi için nelerin yapılması gereklidir?” sorusunu kendimize sormamız gerekmektedir. İnanyorum ki bu soruya verilmesi gereken tek yanıt iyi bir çevre yönetimi sürecinin kurumsallaştırılması ve uygulama alanına konulması olmalıdır. Kabul etmeliyiz ki, çevre yönetilebilir bir olgudur ve iyi bir çevreye kavuşmak ne bir hayaldir ve ne de bir ütopya. Amerikan yerlilerine izafe edilen bir başka atasözü daha var: Dünya bizim atalarımızdan bize miras

kalmamıştır, Dünya bizim torunlarımızdan aldığımız bir ödünçtür. Bu atasözü doğru ise, ödünç aldığımız bu değerleri bizden sonraki kuşaklara geri vermemiz gerekir. O halde, neden çevre sorunları var? Neden çevre sorunlarından söz ediyoruz?

ÇEVRE NİÇİN BİR SORUN ODAĞIDIR?

Çevre kavramının bir sorun odağı olarak algılanmasının üç temel nedeni vardır: Birincisi çevre sorunlarını yaratanların ve bunlara yol açanların neden oldukları çevresel nitelik bozulmalarının maliyetini ödememek gibi bir olanağa sahip olmalarıdır. Çevre bu nedenle bir sorun durumuna gelmektedir. Sorunu bir başkası yaratmakta ancak maliyeti başkaları ve çoğu kez de toplum ödemektedir. İkinci neden ise, bu gezegende üretilen atıkların başka gezegenlere gönderilmesi olanağının mevcut olmamasıdır. Atıklar, doğanın kendilerini absorbe edebilme sınırını aştığı oranda adına Dünya denilen gezegende yaşayanlar yaşamlarını biçimlendiren koşulların değişmesi sonucunu yaratan bu durumdan büyük zararlar görecektir. Nitekim Dünya tarihinin son 30-40 yılında bir katastrof olarak nitelenebilecek noktaya doğru hızla yaklaşılmakta olduğu bazı çevreci düşünürler tarafından öne sürülmektedir. Üçüncü temel neden ise kıt kaynaklar üzerindeki baskının hızla artmakta olması ve bu nedenle de bazı türlerin ortadan kalkmaya başlamasıdır.

1987 yılında yayınlanan Ortak Geleceğimiz adlı uluslararası rapordan alınan aşağıdaki tablo Dünya tüketiminin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında dağılımını göstermektedir.¹

ÇİZELGE — 1
Dünya Tüketiminin Dağılımı, 1980-82 Ortalamaları 1
Gelişmiş Ülkeler Gelişmekte Olan Ülkeler
(Nüfusun % 26'sı) (Nüfusun % 74'ü)

Hal	Kişi Başına Tüketim Ünitesi	Dünya Tüketimine Oram (%)	Kişi Başına	Dünya Tüketimine Oranı (%)	Kişi Başına
Besin: Kalori	Kcal/gün	34	3.395	66	2.398
Protein	gms/gün	38	99	62	52
Yağ	gms/gün	53	127	47	40
Kâğıt	Kg/yıl	85	123	15	8
Çelik	Kg/yıl	79	455	21	8
Diğer metaller	Kg/yıl	86	26	14	2
Ticari enerji	mtce/YIL	80	5.8	20	0.5

Kaynak: FAO'nun, BM İstatistik Bürosunun, UNCTAD'ın ve Amerikan Metal Kurumu'nun ülke düzeyi verilerine dayalı WCED tahminleri.

¹ Ortak Geleceğimiz, s. 60.

Dünya nüfusunun yüzde 74'ünü oluşturan gelişmekte olan ülkeler bireylerinin gelişmiş ülke bireylerinin bugün sahip olduğu tüketim düzeyine gelmeleri durumunda ortaya çıkacak olan toplam talep ve bu talebin Dünya hammadde kaynakları üzerindeki olası baskısı sorunun ne denli yaşamsal bir öneme sahip olduğunu açıklıkla göstermektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki çevre koruma endişelerinin sınırlılığı göz özüne alındığında çevreye bırakılacak atık miktarı sorunu çok daha karmaşık bir konuma getirecektir.²

Yukarıda belirlenmeye çalışılan nedenlerle çevre gerçek anlamda bir sorun odağı olmak durumundadır. Zira insanlığın geleceği tehdit altındadır.

BAZI KURAMSAL YAKLAŞIMLAR

Ekonomi biliminin üzerinde ısrarla durduğu önemli bir kavram da kıt mal kavramıdır. Kıt malların arzı talebe oranla sınırlı kaldığı için değerleri süratle artar. Çağımızın kıt malı da güzel, sağlıklı ve yaşanabilir bir çevreye sahip olmaktır. Bu bağlamda, çevre sorununu açıklayan bir başka kuramsal yaklaşıma değinmek gerekmektedir. Çevre sorunlarını açıklamaya çalışan Amerikalı bir düşünür olan Garrett Hardin çevre sorunlarının temelinde çevresel malların herkes tarafından serbestçe, özgürce ve bir bedel ödenmeksizin kullanılabilir olmaları gerçeğinin yattığını ileri sürmektedir. “Ortak malların trajedisi”³ olarak isimlendirilen bu kuram tüm ortak malların herkesin kullanımına açık ve bedelsiz olmaları gerçeğinden hareket etmektedir. Ortak mallar deyimi ile işaret edilmek istenen şey toplumun sahip olduğu ancak toplum bireylerinin bedel ödmeden kullandıkları varlıklardır. Çevre sorunlarını anlayabilmekte çok güzel bir benzetme olan bu olgu için kendi toplumumuzdan bir örnek vermek gerekirse kavramı açıklayabilen uygun örnek köy meraları olacaktır. Mera bir ortak maldır ve köyde yaşayan herkes merayı kullanma hakkına sahiptir. Ekonomik bir kavram olan kâr maksimizasyonu açısından olay ele alınırsa merayı kullananlar arasında en çok kâr edenler otlatmak amacıyla meraya en fazla sayıda hayvan sokanlar olacaktır. Zira bedelsiz bir üretim girdisini en fazla ölçüde bu kişiler elde etmektedir. Ancak, bir an için, köyde yaşayan herkesin bireysel kârlarını en üst düzeye çıkarmak amacıyla kendi aralarında rekabete girdikleri varsayılacak olursa ortaya çıkacak olan sonuç meranın otlatma kapasitesinin çok üzerinde bir hayvan varlığının meraya sokulması ve doğal olarak da, meranın sahip olduğu değerleri hızla kaybetmesidir. Bu durumda ortaya çıkacak olan sonuç çok açıktır: mera erozyonu ve hatta mera tahribi. İşte, adına ortak malların trajedisi denilen olgu budur.

² Fisunoğlu, Tarımsal Üretim, Nüfus, Çevre, s. 60-77.

³ Hardin G. Tragedy of Commons, Environmental Law, s. 1-4.

Bu yaklaşımdan hareket edilerek çevre sorunlarının temelinde de ortak malların trajedisi olgusunun bulunduğu belirtilmektedir. Serbest mal (free goods) olarak da isimlendirilen, doğa ve çevre kaynakları bazı kişiler tarafından bedeli ödenmeksizin kullanılmaktadır. Çevresel değerleri kullananlar belirli bir bedel ödemedikleri için kârlarını en fazla düzeye çıkarmak amacıyla en fazla ölçüde çevresel değeri girdi olarak kullanacaktır. Bu, bir başka anlamda, çevresel değerlerin bozulması ve çevresel kirliliklerin ortaya çıkması demektir.⁴

Ekonomi literatüründe bu olgu dışsallık⁵ kavramı olarak tanımlanmaktadır. Dışsallık herhangi bir kimsenin yaptığı bir etkinliktен ötürü bir başka kimsenin olumlu veya olumsuz bir etki ile karşı karşıya kalmasıdır. Ekonomik anlamda dışsallık kavramı çevre sorunlarının özünü oluşturmaktadır. Çevre sorunlarının özünde, bir dışsal olay, bir ekonomik etkinliğin bir başka ekonomik etkinlik üzerinde, isteyerek veya istemeyerek, yarattığı olumlu ya da daha sıklıkla, olumsuz etkiler yer almaktadır. Bu etkilere olumlu ya da olumsuz dışsal etkiler denilmektedir.

Olumlu ekonomik dışsallıklara bir örnek olarak küçük bir kentte çalışmakta olan bir ekmek fırınının kente yeni gelen bir muhasebecinin sunacağı hizmetlerden yararlanabilir bir konuma gelmesi gösterilebilir. Ancak, söz konusu fırının bacasından çıkan atıkların yakındaki bir temizleyicinin kurutmak üzere dışarı astığı elbiseler üzerindeki etkisi ise olumsuz bir dışsallık örneğidir.

Çevre sorunlarının çözülmesi için geliştirilecek çözüm yolu stratejilerinin dışsallık olarak isimlendirilen bu kavramı etkili bir şekilde ele alması gerekmektedir. Bir anlamda, dışsal etkiler içselleştirilmeli, yani dışsal olumsuz etki yaratanlar bu etkilerinin bedelini ödemeye zorlanmalıdır. Ancak, bu bedeli ödemek istemeyenler ya da çevreyi kirliletmeleri nedeniyle ödeyecekleri bedel ürünün maliyetini artıracığından yükselen fiyatlar nedeniyle satışları olumsuz olarak etkilenecek firmalar yarattıkları çevresel kirliliklerin önüne geçmek zorunda kalacaklar ve böylelikle de çevre sorunları azalmış olacaktır.⁶ “Kirlilen öder” şeklinde ifade edilen çevresel yönetim ilkesinin dayandığı temel düşünce budur.

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA

Günümüzde çevre yönetimi ile ilgili olarak çok tartışılan kavramlardan biri de ekonomik kalkınma ile çevre koruma arasındaki farklılaşmanın ve hatta yabancılaşmanın yol açtığı ikilemdir.

Çevre ile ilgilenenlerin günümüzde en çok üzerinde durduğu kavramlardan

⁴ Fisunoğlu, Çevre Sorunları ve Ekonomi, s. 61-91.

⁵ Keleş-Hamamcı, s. 132.

⁶ Fisunoğlu, Çevre Sorunları ve Ekonomi, s. 61-91.

biri de yukarda söz konusu edilen ikilemdir. Toplamlar ve özellikle güney

ölkeleri bir yandan kalkınmak ve öte yandan da kalkınma için doğal kaynaklarını zorlamak zorundadırlar. Doğal kaynakların istismarı ise çevresel niteliklerin bozulmasına ve çevresel kirliliklere yol açmaktadır. İlk bakışta, çevre koruma amacı ile yola çıkanlar ekonomik kalkınmayı reddetmek gibi kaçınılmaz ve aynı zamanda da kabul edilemez bir sonuca doğru ilerlemektedir. Çevre koruma amacıyla düzenlenen uluslararası bir toplantıda Brezilya'nın ekonomik yönden az gelişmiş kesimlerinden gelen bir belediye başkanının beldesi için çevresel kirlilik yaratılmasını istediğini çok iyi hatırlıyorum. Aslında, belediye başkanının istediği kirlilik değil, fakat çevre kirliliğinin oluşmasına olanak verecek olan endüstriyel tesislerin bölge halkına önerebileceği istihdam olanakları idi. Başkan, anlatımım ve söylemini ilginç kılabilmek için bu yolu seçmişti. Benzer bir söylemi uluslararası toplumda saygın bir yeri olan Pakistanlı bilim adamı Dr. Mahbubul Hak gelişmiş ölkeleri işaret ederek şu şekilde ifade etmiştir : “Sizin toplumunuzda yaşamın nitelikleri ile ilgili sorunlar var. Ancak bizim toplumumuzda yaşamın bizzat kendisi bir sorundur”.⁷

Ekonomik kalkınma ile çevre koruma arasındaki ikilemi yukarıdaki örnekler açık bir şekilde ortaya koymaktadır. O halde ne yapılmalıdır? Bu iki kavramı bağdaştırabilmek mümkün değil midir? Özellikle ulusal gelir düzeyi düşük ölkeler kalkınmak ve çağdaşlaşmak zorundadır. Bu amaçla daha çok ve daha yeni ürünler üretmek ve bunları yurttaşlarının yararına sunmak gerekmektedir. Demografik özellikleri nedeniyle, bu gibi toplumların özellikle genç kesimlerinde önemli bir işsizlik sorunu vardır. Nüfusun büyük bir kesimini oluşturan gençlere yeni iş olanakları sağlamak zorunluluğu vardır. Endüstriyel üretimin geliştirilmesi ve tarımın çağdaşlaştırılması gerekmektedir. Ancak, tüm bunlar yapılırken ortaya bir de atıklar sorunu çıkacaktır. Her üretim süreci, katı, sıvı veya gaz, bir atık sorununu da beraberinde getirecektir.

Ölkemizden bir örnek vermek gerekirse, Elazığ İlinin Maden İlçesi'ndeki bakır zenginleştirme tesislerinde üretim süreci sonucunda soğutma amacıyla kullanılan su önemli ölçüde kirlenmektedir. Kirlenen su herhangi bir arıtma işlemine uğratılmaksızın doğrudan tesisin önünden geçen Fırat Nehri'nin bir koluna verilmektedir. Bu noktadan sonraki 20 km. boyunca nehirde herhangi bir canlı varlık bulabilmek olanağı yoktur. Biyolojik yaşam bu bölgede kaybolmuştur.

Bu ve benzeri olaylar birlikte ele alındığında ve bazı kıt doğal kaynakların kaybolmakta olduğu düşünüldüğünde bu ikilemin giderilmesinin olanaklı olup olamayacağı sorusu gündeme gelmektedir.

Bu ikilemin çözümü için geliştirilen önerilerden biri sürdürülebilir kalkınma kavramıdır. Nedir sürdürülebilir kalkınma?

⁷ Hak, s. 76.

Sürdürülebilir kalkınma kavramı ilk kez Birleşmiş Milletler Çevre Programı tarafından Dünya Çevre Üçüncü 10 Yılı nedeniyle bir rapor hazırlamakla görevlendirilen heyetin başkanı olan eski Norveç Başbakanı Bayan Groharlem Brundtland tarafından hazırlanan rapor nedeniyle gündeme gelmiştir. Bu raporda⁸ çevre kamuoyunda en çok tartışılan konulardan biri olan kalkınma ve çevre koruma ikilemine bir çözüm yolu getirilmek istenmektedir. Kalkınma ile çevre koruma kavramlarının birbirlerini dışlayan değil, tam aksine olarak, birbirlerine destek veren kavramlar olduğu belirtilmekte ve toplumların hem çok gereksinim duydukları kalkınma çabalarını yürütebilmesinin ve hem de çevrelerini tahrip etmeden bu amacı elde edebilmelerinin olanaklı olduğu belirtilmektedir. Sürdürülebilir kalkınmanın temel ilkesi ise tüketilecek doğal kaynakların doğal üreme hızlarını aşmayan bir hızda tüketilmelerinin güvence altına alınmasıdır.⁹

Brundtland Raporu'na koşut olarak ülkemizden de pek çok örnek vermek mümkündür. Yalnızca bir örnek vermek yeterli olursa, aşağıda belirtilen, 1990 ila 2000 yılı arasında ülkemizin birincil enerji üretim ve talep projeksiyonlarına bakmak yeterli olacaktır.

ÇİZELGE - 2
Birincil Enerji Üretim ve Talep Projeksiyonları (Bin TEP)

	1989	1990	1995	2000
Üretim	29529	32638	41638	51636
Talep	53642	57196	78967	107187

Kaynak: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Tabloda açıkça görüldüğü üzere, Türkiye'de 2000 yılında 1990 yılında sahip olduğumuz enerji miktarının yaklaşık üç katına gereksinim duyulacaktır. Bu kadar enerjinin birden devreye sokulmasının zorluğu bir yana çevre üzerindeki baskıları da olağanüstü derecede olacaktır.¹⁰

Bayan Groharlem Brundtland'ın raporu da esas itibarı ile bu çözüm yolunu önermektedir. Brundtland Raporu kalkınma çabalarıyla çevre koruma endişelerinin bağdaştırılabileceğini belirtmektedir. Bağdaştırmanın tek koşulu ise kalkınmada kullanılacak doğal kaynakların kendi kendini üretebilme hızından daha fazla bir hızla tüketilmemelerinin sağlanmasıdır.

⁸ Ortak Geleceğimiz.

⁹ Sürdürülebilir kalkınma anlayışı ile ilgili olarak TÇSV tarafından yayınlanan Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı adlı kitapta çok yararlı bilgiler /yer almaktadır. Ayrıca, bakınız, Fisunoğlu, Sustainable Development and Environmental Policies: Opportunities for Integration.

¹⁰ TÇSV, Türkiye'nin Çevre Sorunları s. 354

Ülkemizden bir başka örnek vermek gerekirse içerdiği balık türü hızla azalan Karadeniz konuyu açıklayabilmek bakımından iyi bir örnek olacaktır. Karadeniz’de 15 yıl önce 200-250 adet balık türü var iken bugün bu sayı 15-20’ye düşmüştür. Zira bu balıkların tüketilme hızı balıkların kendi kendini üretebilme hızından daha fazladır. Bu nedenle de söz konusu türler ortadan kalkmaktadır.¹¹

TÜRKİYE’DE ÇEVRE SORUNLARININ TEMEL KAYNAKLARI

Türkiye’de çevre sorunlarının temel kaynakları nelerdir? Ülkemizde çevre sorunlarını ortaya çıkaran üç temel kaynak vardır: hızlı nüfus artışı, kırdan kente göç ve endüstrileşme. Kalkınan bir ülke olan Türkiye’de nüfus her yıl yüzde 2,5 gibi yüksek bir hızla artmaktadır. Ayrıca, nüfusumuz durağan da değildir. Kırsal kesimin itme nedenleri olarak bilinen kırsal alt yapıların yetersizliği ve eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetlerinin azlığı yanında kimi ekonomik zorluklar da yer almaktadır. Miras yoluyla toprağın çok küçük parçalara bölünmesi ve topraktan elde olunan gelirin ailenin temel gereksinimlerini karşılayamayacak duruma gelmesi, tarımda makinalaşma ve çağdaşlaşma nedeniyle fazla sayıda insan gücünün açığa çıkması ve emeğin marjinal değerinin kentsel kesime oranla çok düşük kalması kırsal kesimden kentsel kesime doğru önemli bir itici güç yaratmaktadır. Ekonomik akılcılık insanları kırdan kente doğru sürüklemektedir. Bir başka temel etmen de endüstriyel atıkların artılmadan ve denetimsiz bir şekilde çevreye bırakılmasıdır. Artan nüfusa koşut olarak giderek hızla artan tüketim talebini karşılamaya yönelik üretim sonucunda çevreye çok önemli oranda bir kirlilik bırakılmaktadır.

Nüfusun hızlı artışı ve kırsal kesimden kentlere, metropollere ve hatta megalopollere doğru yönelmesi ve endüstriyel üretim sonucunda çevreye bırakılan atıklar çevre sorunlarının temel kaynaklarını oluşturmaktadır.¹²

ÇEVRE SORUNLARI

Çevre sorunlarının başında kentsel çevre sorunları olarak nitelendirebileceğimiz sorunlar gelmektedir. Konut arsası arzının azlığı temel insan gereksinimi olan barınma ve konut sorununun gecekondulaşma yoluyla çözümlenmesi sonucunu ortaya koymaktadır. Plansız kentleşme ve altyapı yetersizlikleri insanları önemli sorunlarla karşı karşıya getirmektedir. Kentleşme sürecinde kırdan kente doğru uzun erimli yolculukta ilk durak genelde kentin dış kesimlerinde oluşan gecekondu bölgeleri olmaktadır.

Bu bağlamda ortaya çıkacak ilk sorun konut sorunu olacaktır. Konut sorunu özellikle kentlerimizde yaşanan çevre sorunlarının başında yer almaktadır.

¹¹ Bu konuda daha ayrıntılı bilgiler için Kışlalı oğlu Berkes çiftinin eserlerine bakınız.

¹² Keleş, Kentleşme Politikası.

Gecekondulaşma olgusunun altında yatan temel etmen planlanmış, parsellenmiş ve altyapı gereksinimi giderilmiş konut arsası arzının azlığıdır. Bu nedenle kamuya veya başkalarına ait arsalar üzerinde kaçak ve izinsiz olarak konutlar yapılmaktadır. Gecekondulaşma sorununu çözebilmenin yolu altyapısı tamamlanmış kentsel yerleşme alanlarının yaratılması ve kente yeni gelenlerin kullanımına sunulabilmesidir.

Gecekondulaşmanın yarattığı önemli çevre sorunlarının ve bu sorunların yol açtığı toplumsal sonuçların önemi ve içeriği üzerinde yapılan çalışmaların yetersiz olduğu görülmektedir. Bu eksikliğin giderilmesine katkıda bulunmak üzere yaptığım ve daha önce yayınlanmış olan bir araştırmada önemli bir toplumsal gelişme göstergesi olarak kabul edilen bebek ölümlerinin kent içinde gelişmiş ve az gelişmiş alanlardaki farklılaşması saptanmak ve ölçülmek istenmiştir. Yapılan araştırma sonucunda, bebek olarak tanımlanan 0-12 ay yaş grubundakiler arasında canlı doğup bir yıl geçmeden ölenlerin sayısının gecekondu bölgelerinde kentin gelişmiş bölgelerine oranla daha fazla görülmüştür. Gecekondu bölgelerinde yaşayan ailelerin bebeklerinin ölmesi olasılığı kentin gelişmiş olan bölgelerinde oturanlara oranla daha fazla bulunmuştur. Bu önemli sonuca yol açan temel etmen içinde yaşanan çevrenin içerdiği olumsuz koşullardır.¹³

Çevre sorunlarının bir başka türü de endüstriden kaynaklanan çevre sorunlarıdır. Endüstri hammadde üretiminden, hammaddenin değişim yoluyla ürüne çevrilmesi ve ürünlerin tüketilmesine kadar çeşitli aşamalarda pek çok çevre sorununa yol açmaktadır.

En önde gelen hammadde kaynağı madenlerdir. Madenler gerek üretilmeleri ve gerekse zenginleştirilmeleri sırasında önemli çevre sorunlarına yol açmaktadır. Açık maden ocağı şeklinde yapılan üretim sırasında peyzaj önemli ölçüde bozulmaktadır. Zenginleştirme süreci sonucunda oluşan kimi atık sular ve ortaya çıkan gazlar hem çevrede çalışan insanların sağlığını etkilemekte ve hem de yerel flora yapısı üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır.

Madenler gibi bir başka endüstriyel girdi olan enerji de önemli bir çevresel sorun kaynağı olmaktadır. Her şeyden önce enerji daha üretilirken bir sorun kaynağı olmak durumundadır. Enerji üç şekilde elde edilebilmektedir. Bunlardan birincisi olan termik santrallerde çok büyük miktarlarda katı ve sıvı yakıtlar kullanılmaktadır. Bu santrallerde kullanılan kömür ancak çıkartıldığı yerde kullanıldığı takdirde ekonomik olabilmekte ve çoğu kez içinde önemli kirleticiler içermektedir. Benzer şekilde fueloil kullanan santrallerde de genelde ucuz ancak içindeki kükürt oranı yüksek olan türler kullanılmaktadır. Doğal olarak bu

¹³ Keleş, Kentleşme Politikası; Keleş-Hamamcı, Çevrebilim; Bumin, Demokrasi Arayışında Kent; Cansever Şehir ve Mimari; Güneç, Demokratikleşme Sürecinde Kent ve İnsan ve Yaşamış, Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetimsel Olanakları.

süreç sonucunda çevreye kül ve öteki parçacıklar yanında önemli miktarlarda kükürt dioksit gazı verilmektedir. Kükürt dioksit gazı bir müddet sonra atmosferde su buharı ile kimyasal etkileşim içine girecek ve sonuçta da asit yüklü yağmur bulutları oluşacaktır. Yağışlarla birlikte çevre asit yağmurları ile yıkanmaya başlayacaktır. Doğal çevre içinde yer alan bitki örtüsü, asitli suyun ulaştığı yüzeysel su ortamları ve buralarda yaşayan bitki ve hayvanlar bu gelişmelerden oldukça zarar görecektir. Bacalardan çıkan parçacıkların çevre üzerinde yarattığı olumsuz etkiler yanında yakma sonucu ortaya çıkan külün depolanması da başlı başına bir çevre sorunu olmak durumundadır. Hidroelektrik santraller de önemli çevre sorunlarına kaynaklık edebilmektedir. Temiz ve güvenli bir enerji kaynağı olarak bilinmesine karşın barajların arkasında oluşan su ortamlarında gelişen yeni organizmalar çevrede yaşayanlar için önemli bir sağlık sorunu kaynağı yaratabilmektedir. Nitekim Mısır'da yapılan ve dünyanın en büyük barajlarından biri olan Aslan Barajı'nın arkasında oluşan büyük göl tropik iklim koşulları nedeniyle çok önemli çevre sağlığı sorunları yaratmıştır. Bir başka önemli enerji kaynağı da nükleer enerjidir. Amerika Birleşik Devletleri'nin Pennsylvania Eyaleti'nin Üç Mil Adası'nda yer alan bir nükleer santralde görülen ancak önemli bir çevresel kirliliğe yol açmayan sızıntı literatüre giren ilk önemli örnek olaydır. Daha sonra Çernobil'de çok daha trajik sonuçlar yaratabilen çevre sorunları ortaya çıkmıştır.

Enerjinin üretilmesi kadar dağıtılması da önemli bir çevre sorunu kaynağı olabilmektedir. Yüksek gerilim hatları önemli bir gürültü kaynağıdır.

Bir başka önemli kirlilik türü de su kirliliğidir.¹⁴ Su çok çeşitli amaçlarla kullanılmaktadır: turizm, sağlık, ulaşım gibi. Kullanılan su bir müddet sonra kirlenmeye başlayacaktır. Doyma kapasitesine gelinceye kadar bu sulardaki kirlenme gözle görülmeyecektir. Ancak, atıkların su ortamı tarafından absorte edilmesi yeteneği zorlandığı andan itibaren kirlilikler gözle görülebilir duruma gelecektir. Kirlenmenin temel sonucu su içindeki oksijen miktarının azalması ve bu ortamda yaşamaya alışmış olan canlıların yeni ortaya çıkan ve daha az oksijen içeren ve hatta hiç oksijen içermeyen ortama uyum sağlamayarak yok olmalarıdır. İkincisi ise bu ortamlarda yaşayabilen yeni organizmaların bu ortamlara egemen olmalarıdır. Bu oluşuma çevre terminolojisinde "otrofikasyon", ya da, denizlerin ve göllerin kırmızılaşması veya ölmesi denilmektedir. İzmit Körfezi'nde zaman zaman denizin kırmızılaşması olgusu bu nedenle ortaya çıkmaktadır. Denizlerin ölmesinden kast olunan içinde herhangi bir canlının yaşamasına artık olanak vermeyecek olmalıdır. Ortaya çıkan kırmızılık ise ortamda yeni gelişmeye başlayan bir takım planktonların renginin kırmızı olmasından kaynaklanmaktadır.

¹⁴ Su ile ilgili ilginç bir yaklaşım Ivan Illich'in H2O adlı yapıtında yer almaktadır. Filozofik bir çevre yaklaşımı için ilginç bir örnek olan yapıt su ile ilgili değişik bilgiler vermektedir. Ayrıca, su yönetimi (water management) alanında yayınlanmış pek çok eser çevre yazını içinde yer almaktadır.

başka önemli çevre kirliliği türü de hava kirliliğidir.¹⁵ Hava kirliliği çok çeşitli nedenlerden kaynaklanmaktadır. Kentsel bölgeler gibi alansal hava kirliliği kaynakları yanında, noktasal kaynak olarak bilinen endüstri tesisleri ve çizgisel kaynak olarak bilinen taşıt araçlarından kaynaklanan hava kirliliği türlerinden söz edilebilmektedir. Hava kirliliği insan sağlığı üzerinde önemli olumsuz etkilere yol açtığı gibi, binaların kirlenmesine, görüş uzaklığının azalmasına ve asit yağmurları nedeniyle de bitki ve hayvan topluluklarının zarar görmesine yol açabilmektedir.

Önemli çevre kirliliklerinden biri de katı atıklardır. Katı atıkların ve özellikle zehirli etkili katı atıkların yol açabileceği sorunlar açısından en önemli örnek olaylardan biri Birleşik Amerika'nın New York Eyaleti'ndeki Buffalo Kenti yakınlarındaki Love Canal'da meydana gelmiştir. 30'lu ve 40'lı yıllarda gelişmiş bir endüstri merkezi olan bu bölgede önemli bir kimyasal ürün olan PCB (poly chlorobiphenyl) üretilmiştir. Önemli bir ısı izolatörü olan PCB özellikle elektrik enerjisini yüksek gerilimden düşük gerilime dönüştüren merkezlerde kullanılmaktadır. Gerilim dönüşüm merkezlerinde yüksek gerilimin düşük gerilime dönüştürülmesi sırasında çok önemli miktarda ısı açığa çıkmaktadır. İzolasyon etkisi açısından çok etkili bir madde olan PCB nin, aynı zamanda, çok etkili bir kanserojen olduğu son yıllarda açıklıkla saptanmış bulunmaktadır. Çevre yönetiminin gelişmiş olduğu toplumlarda PCB'nin üretimi ve taşınması izne bağlı hale getirilmiştir. Love Canal'da üretildiği yıllarda ihtiyaç fazlası olan bir kısım PCB çelik variller içinde toprağa gömülmüş ve üzeri ağaçlandırılan bu alan daha sonra yerel belediyeye hibe edilmiştir. Belediye de arsa üzerinde okul inşa etmiştir. 70'li yılların sonu 80'li yılların başında bu bölgede çok önemli sağlık sorunları ortaya çıkmaya başlamıştır. Özellikle, mide bulantıları, baş dönmeleri, çocuk düşürmeleri gibi olaylar birden bire çoğalınca epidemiyologlarca bölge incelemeye alınmıştır. Yapılan birçok analizden sonra çürüyen variller nedeniyle yağmur suları aracılığı ile kentin içme suyuna PCB karıştığı anlaşılmıştır. Uygulanan etkili bir çevre yönetimi modeli ile olayın kapsamı belirlenmiş, alınacak önlemler saptanmış ve uygulama sonucunda tehlikenin önüne geçilmiştir.

PCB, bundan bir müddet önce, bazı belediyeler ve sanayi kuruluşları aracılığıyla yurt dışından Türkiye'ye ithal edilen maddedir. PCB'nin içerdiği tehlikenin bilincinde olan ABD ve Almanya gibi ülkelerde bu maddenin üretilmesi ve bir yerden bir başka yere taşınması ve yok edilmesi kamu otoritelerinin iznine bağlıdır. Üstelik Almanya bu gibi maddelerin yurt dışına taşınması durumunda ilgili ülkelere gerekli bilgiyi vermek yükümlülüğünü

¹⁵ Hava kirliliği ile ilgili olarak ülkemizde yayınlanan ve çok ilginç bilgileri içeren bir kaynak için bkz. Firar, Değişen Atmosfer.

Yukarıdakilere benzer şekilde tarımsal çevre sorunlarından, gıda ve beslenmeye ilişkin çevre sorunlarından, mera erozyonundan, aşın avlanma yolu ile yaban yaşamının geleceğini tehlikeye sokan gelişmelerden ve orman varlığının çeşitli nedenlerle tahrip olmasından ve ayrıca daha birçok çevre sorunu türünden söz edebilmek de mümkündür. Tarihi çevre ve kültürel çevrede oluşan tehlikeler de bu arada sayılabilecek öteki çevresel kirlilik türleri arasındadır. Bu alanlarda da çok önemli çevre sorunları yaşanmaktadır. Özellikle tarihi mirasımızın başka ülkelere taşınmakta olması üzerinde en fazla durulması gereken olgulardan biri olarak değerlendirilmek gerekir. ABD, Rusya, İngiltere ve Fransa'daki kültürel varlıklarımız bunun tipik birer örnekleridir.¹⁶

ÇEVRE YÖNETİMİNİN KURAMSAL TEMELLERİ

Yukarıda yapılan açıklamalarla çevre sorunlarından örnekler verilmeye, nedenleri anlatılmaya ve çevre yönetimi ile ilgili bazı temel yaklaşımlar aktarılmaya çalışılmıştır. Öncelikle, bilinmeli ve kabul edilmelidir ki çevre sorunları önlenabilir ve zararlı etkileri giderilebilir olgulardır. Bir yazgı değildir. İkinci sürdürülebilir kalkınma mümkündür. Kalkınmak için çevresel varlıklarımız içinde yer alan bir takım değerlerin kullanılması ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Ne var ki kalkınma çabaları sürerken çevresel değerlerin korunması da olanaklıdır.

Buraya kadar belirttiklerimiz doğru ise, bu bağlamda karşımıza çevre sorunlarının giderilmesi için tek bir çözüm yolu alması çıkmaktadır: iyi ve etkili bir çevresel planlama ve çevre yönetimi biçiminin kurumsallaştırılması.

Çevre yönetimini tam ve doğru algılayabilmek için iki temel döngünün bilinmesi gerekmektedir. Bunlar su ve enerji döngüleridir.¹⁷

Su döngüsü su buharının atmosfer içindeki hareketliliği ile ilgilidir. Deniz ve göller gibi yüzeysel sular güneş enerjisi altında buharlaşmakta, buharlaşan su yüksek tabakalara çıkmakta ve buralarda soğuk bir hava tabakasıyla karşılaştığında da yoğunlaşmakta ve herhangi bir yağış şekline dönüşerek tekrar yeryüzüne dönmektedir. Yeryüzüne dönen suyun bir kısmı yüzeysel sulara karışmakta, bir kısmı da akifer denilen yeraltı su depolarına gitmektedir.

Enerji döngüsü ise ana enerji kaynağı olan güneş ile yeryüzü arasındaki karşılıklı etkilenme ile ilgilidir. Güneşten gelen ışınların bir kısmı yansıma yoluyla tekrar atmosfere verilmekte ve bir kısmı da yer yüzeyi tarafından emilmektedir. Bu karşılıklı etkileşim arasındaki farklılaşma ise yerel iklimi oluşturmaktadır.

¹⁶ TÇSV, Türkiye'nin Çevre Sorunları.

¹⁷ Gürpınar, Çevre Sorunları; Kışlalı oğlu-Berkes, Çevre ve Ekoloji ve Ekoloji ve Çevre Bilimleri.

Bu döngülere müdahale eden ve bozan her olgu bir çevre sorunudur. Örneğin, su döngüsü sırasında herhangi bir endüstriyel kuruluşun, ya da bir termik santralin üreteceği kükürt dioksit gazı bir müddet sonra yağışlı bir ortamla karşılaştığında sülfürik asit haline gelecek ve büyük su bulutları sülfürik asitle dolu hale gelecektir. Sülfürik asitle dolmuş olan yağış üzerine indiği doğal çevreyi tahrip edecektir.¹⁸

Bir başka örnek ise sera etkisi ile verilebilir.¹⁹ Atmosfere verilen karbondioksit ve diğer gazlar tozlarla birleşerek belirli bir yükseklikte yeni bir kitlenin oluşmasına yol açmaktadır. Güneşle dünya arasına giren bu yapay tabaka enerji döngüsünü ve dengesini bozarak yeryüzündeki iklimsel koşulları değiştirecektir. Bunun iki temel sonucu olabilir: yeryüzüne gelen ışınları atmosfere yansıtması yapay tabaka nedeniyle engellenecek ve Dünya ısısı artacak ya da yapay tabaka nedeniyle Dünyaya daha az güneş enerjisi geleceği için Dünya soğuyacaktır. Bu etkiye sera etkisi adı verilmektedir. Bu seçeneklerden hangisinin geçerli olduğu henüz kesin olarak bilinmemektedir. Şayet, Dünya ısınacaksa kutuplardaki buzullar daha hızlı eriyecek ve denizler yükselecektir. Aksine, Dünya soğuyacaksa buzul tabakasının kapsadığı alan genişleyecektir. Her iki durumda da önemli çevresel sakıncalar ortaya çıkacaktır. Yapılan kimi bilimsel çözümler Dünyanın ısınması olasılığının daha yüksek olduğunu göstermektedir. Bu yaklaşıma göre, atmosferde özellikle karbondioksit gazının birikmesi nedeniyle Dünya ısısı 5-7 derece artacaktır. Bu artışın yol açacağı kutup buzullarındaki erime nedeniyle fazlalaşacak olan deniz suyunun Mısır'daki Nil Deltası'nı tümüyle su altında bırakacağı ve bu durumun çok önemli sosyal, ekonomik ve ekolojik zararlar yaratacağı hesaplanmaktadır.

İşte çevre sorunları bu noktalarda başlamaktadır. Doğal döngülere müdahale eden her şey bir çevre sorunudur. Çevre sorunları böyle algılanmak gerekir.

ÇEVRE YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ

Gerçek bir çevre yönetiminden söz edebilmek için çevre yönetiminin belirgin bazı hedefleri saptanmış olmalıdır. Bu hedefler, çok ana çizgileriyle şöyle özetlenebilir. Bir kere, çevre yönetiminden söz edebilmek için, ekonomik girişimlerin çevresel etkilerinin karar alma sürecinde temel etmenlerden biri olması sağlanmalıdır. Her türlü karar alınırken yapılması planlanan etkinliğin yol açabileceği çevresel etkiler önceden belirlenmelidir. İkinci çevre yönetimi hedefi de çevresel kirlilikleri önlemek ve çevresel kaliteyi yükseltmek olmalıdır. Üçüncü önemli hedef de çevresel planlamaya ve çevre konusundaki çalışmaların eşgüdümüne öncelik verilmesidir. Bu yönde, dördüncü hedef de çevresel etki değer

¹⁸ Firar, Değişen Atmosfer, s. 6.

¹⁹ Ibid, s. 49.

lendirmesi, ya da kısaca ÇED sistemi olarak bilinen yönetsel karar alma sürecinin ulusal ve yerel ölçekte kurumsallaşmasının sağlanmasıdır.

Çevresel etki değerlendirme sisteminin anlamı nedir? ÇED herhangi bir etkinlikte bulunmak isteyen gerçek ve tüzelkişilerin, etkinlik henüz planlama aşamasındayken etkinliğin çevre üzerinde yapabileceği olası etkileri önceden incelemek, saptamak, bunları bir rapora bağlamak ve bu etkilerin zararlı sonuçlarını nasıl gidereceklerini ilgili ve yetkili kamu otoritelerine bildirmek durumunda olmasını sağlayan ve sonuçların olumlu ve istenilen bir şekilde olması durumunda etkinliğin gerçekleşmesine izin veren bir planlama ve karar alma sürecidir.²⁰

İnceleme sonucunda toplumun yetkili otoriteleri yapılan önerileri benimser ve kabul ederse ilgililere tesisi kurabilme ya da etkinliği yapabilme izni verilmelidir. Böyle bir sisteme çevresel etki değerlendirme sistemi denilmektedir. Çevreyi korumak ve yönetmek isteyen her toplumda böyle bir sürecin kurumsallaşması ve esaslı bir yer edinmesi gerekir.

Çevresel hedefleri, çevresel stratejilerin belirlenmesi aşaması izleyecektir. Belirlenen koşulların gerçekleştirilebilmesi için izlenmesi gereken yol ve yöntemler çevresel stratejileri oluşturacaktır. Bu bağlamda dört temel stratejiden söz edilmektedir. Birinci strateji mevcut çevre kalitesinin saptanmasıdır. Sahip olunan çevrenin içinde bulunduğu özellikler belirlenmelidir. Hava kirliliğinde, su kirliliğinde veya herhangi bir kirlilikte mevcut çevre kalitesini ölçmek ve saptamak gerekir. İkinci strateji çeşitli standartların geliştirilmesi, standartlara uyulmasının sağlanması ve uymayanlara yaptırım uygulanmasıdır. Üçüncü strateji atıkların denetim altına alınmasıdır. Atıklar tüm özellikleri ile saptadıktan sonra denetim altına almak gerekmektedir. İyi bir çevre yönetimi sistemi kurabilmek için monitoring denilen ölçme ve izleme sistemleri kurulmalıdır. Elde edilecek verilerle envanterler oluşturulmalı ve kirlilik haritaları çıkartılmalıdır. Bunu, dördüncü strateji olarak, etkili bir denetim sisteminin oluşturulması izlemelidir. İyi bir çevresel denetim sistemi ancak iyi işleyen bir ÇED sistemi ile mümkün olabilecektir.

Çevre yönetimi sisteminin oluşması için bazı girdilere gereksinim vardır. Bu girdilerin başında da yönetilmek istenen bölge ve kirlilik olguları ile ilgili bilgiler ve veriler gelmektedir. Mevcut kalite belirlendikten sonra, olması gereken çevre kalitesine ilişkin hedefler belirlenmelidir. Örneğin, Ankara'da hava kirliliği 1.500 mikrogram/metreküp ise ve yeni bir hedef olarak da 350 mikrogram/ metreküp saptanmışsa bu hedefin nasıl sağlanabileceği, hangi etkinliklerin kirliliği bu düzeye indireceği belirlenmelidir. Bunun yapılabilmesi ise iyi bir örgüte, yeterli personele, monitoring ve ön uyarı sistemlerine ve laboratuvarlara sahip olmayı gerektirir. Bu alt yapının oluşturulması yanında buna koşut olarak yö-

²⁰ Yaşar, Çevresel Yönetim ve Planlama, s. 111.

renin ve yönetimin çevresel hedeflerinin açık ve net olarak ortaya konulması lazımdır.

Daha sonraki aşama çevresel politikaların belirlenmesi aşamasıdır. Politikalar hedeflere ulaşılması yollarını içeren temel yaklaşımlar olarak tanımlanır.

Bunu takip edecek aşama ise eylem planlarının hazırlanması, uygulama alanına konulması, uygulamanın izlenmesi ve irdelenmesi ve daha iyi bir performans düzeyine ulaşmak için alınması gereken ek önlemlerin planlanması ve bunların da uygulama alanına konulmasıdır.

ÇEVRE YÖNETİMİNİN İŞLEVLERİ

Ulusal çevre yönetiminin oluşabilmesi için bazı işlevlerin etkili bir şekilde örgütlenmesi ve yönetilmesi gerekir. Bu işlevlerin bir kısmı doğrudan önleme işlevleridir. Önleyici işlevlerin başında da çevresel standartların uygulama alanına konulması gelmektedir. Kalite standartlar, araç standartlar, emisyon standartları, yakıt standartları gibi çok çeşitli standartlar geliştirilmeli ve yürürlüğe konulmalıdır. Doğrudan önleyici işlevlerin ikincisi de yasaklayıcı türde yetkilere sahip olabilir. Üçüncü tür işlev dolaylı önleme işlevleridir. Dolaylı önlemlerin en önemlisi kirletici harçlardır. Çevreye kirletici yayanlar, yarattıkları zararı tazmin etmek için kirletici harcı ödemek durumunda olmalıdır. Kirletici harcı firmanın maliyetine yansıyacak ve artan maliyet nedeniyle de firma ekonomik açıdan rekabet edebilme olanaklarını yitirecektir. Bu duruma düşmek istemeyen firmalar da ek yatırımlarla kirliliği azaltacak önlemleri almaya zorlanmış olacaktır. Bu açıdan önem taşıyan bir başka işlev ruhsatlardır. Toplum adına çevreyi korumak ve geliştirmek durumunda olan kamu otoriteleri bu yetki çerçevesinde kirletici yayma olasılığı olan kuruluşlara yayabilecekleri kirlilik miktarını gösteren bir çalışma ruhsatı vermek veya hatta satmak durumunda olmalıdır. Doğal olarak bu sınırın aşan firmalara uygulanacak yaptırımlar ile sınırların aşılmaması belirleyen izleme sistemlerinin de birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Keza, beşinci işlev olarak iyi bir kent planlaması sisteminin oluşturulması da, dolaylı etkileri nedeniyle, büyük bir yarar sağlayacak işlev olarak kabul edilmelidir. Dolaylı önleyici işlevlerin akıncısı sübvansiyonlardır. Yeni standartlara uyamayan, uymakta zorlukla karşılaşan kuruluşlara toplum kaynaklarından mali yardım yapılabilir. Buna bir anlamda, negatif rüşvet de denilebilir. Yedinci tür işlev ise araştırma ve eğitim gibi çalışmalardır.

Bir başka tür ulusal işlevi koruyucu önlemler oluşturmaktadır. İzleme ve denetleme sistemleri, temiz yakıt, temiz hammadde, temiz teknoloji, kirlilikten zarar görenlerin zararlarının tazmin edilebileceği bir sigorta sisteminin oluşması ve kamuya dava açma hakkının verilmesi de etkili bir çevre yönetimi için temel birer ön koşuldur. Bu çerçevede, meydana gelmiş olan kirlilikleri arıtmak, atıkları

değerlendirmek, düzenli ve sağlıklı depolama alanları kurmak da koruyucu işlevlerin tipik örnekleri olarak kabul edilmek gerekir. Koruyucu işlevlerin en önemlisi ise ceza verebilmeye ilişkin yetkililerdir. Konulmuş kurallara uymayanlara hapis veya para cezaları, çalışmadan men ve etkinliklerin durdurulması gibi cezaların verilebilmesi olanağı çevreyi yönetmek sorumluluğuna sahip olan kamu otoritelerine verilmelidir.

TÜRKİYE'DE ÇEVRESEL ÖRGÜTLENME

Yukarıda sayılan işlevlerin varlık derecesi herhangi bir ülkede etkili bir çevre yönetimi sisteminin varlığının temel göstergesi olacaktır. Bu işlevlerin yeterince uygulanmadığı toplumlarda etkili bir çevre yönetiminden söz edebilmek mümkün olmayacaktır. Bu çerçevede, ülkemizdeki hukuksal ve kurumsal düzenlemelere baktığımızda karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır. Ülkemizde çevre ile ilgili kurumlar, merkezde Çevre Bakanlığı ve bu bakanlığa bağlı Özel Çevre Koruma Teşkilatı ile merkezi yönetimin il ve ilçe örgütleri ile belediyelerdir. Bu çerçevede yer almak üzere Çevre Bakanlığı'na bağlı olarak bazı illerde Çevre İl Müdürlükleri oluşturulmaya başlanmıştır. Bu müdürlükler şu anda bir müdür, bir memur, bir odacı, bir şoför düzeninde örgütlenmiş durumdadır. Bu birimlerin uygulayacakları yönetsel ve teknik işlevler yeterince geliştirilmediği için etkili bir çalışma içinde olduklarını söyleyebilmek oldukça zor görülmektedir. Bunun yanında, illerde birer çevre vakfı kurulmuştur. Ayrıca, yine Çevre Kanunu'ndan kaynaklanan İl Mahalli Çevre Kurulları da kurumsal çerçeve içinde yer almaktadır. Bu yapılanma biçimi yukarıda biraz önce anlatılan işlevler açısından düşünülecek ve kıyaslanacak olursa henüz il düzeyinde düzenli ve yeterli bir çevre yönetiminin örgütsel, yönetsel ve teknik koşullarının oluşmadığını belirtmek ve vurgulamak gerekmektedir. İlçe düzeyinde ise hiç bir örgütsel ve yönetsel önlem geliştirilememiştir. İskenderun ve Tarsus gibi önemli endüstriyel ilçelerde dahi ilçe düzeyinde bir örgütlenme yoktur. İllerde kurulan vakıfların da yeterli bir çalışma içinde olduklarını söyleyebilmek olanağı olmamak gerekir. Bu vakıflar, esas itibarıyla, Çevre Bakanlığı'ndan gönderilen parasal kaynaklarla çalışmalarını sürdürebilmektedir.

Yerel yönetimler açısından olaya bakıldığında iki temel örgütle karşılaşılmaktadır: Özel İdare ve Belediye. Özel idarelerde çevre yönetimi kavramı henüz ortaya çıkmamış bulunmaktadır. Çevre sorunları açısından kentler oldukça kritik bir öneme sahiptir. Bu durum kentlerin yönetiminden sorumlu kuruluşların başına gelen belediyeler açısından çevre yönetimi konusunu oldukça önemli bir konuma getirmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'na bağlı olarak çalışmalarını sürdüren belediyelerde çevre yönetimi konusunda embriyonik dahi olsa bir çalışma görebilmek olanağı henüz ortaya çıkmamıştır. 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyeleri Kanunu'nun uygulanmakta olduğu belediyelerin bazılarında çevre birimleri

kurulmuş olmakla birlikte bunların istenilen düzeyde çalışma yaptıklarını ve kentsel çevrenin gelişmesi konusunda etkili bir rol oynayabildiklerini söyleyebilmek olanağı mevcut bulunmamaktadır. Halen sayılan 15 olan büyük şehir belediyelerinden yalnızca İstanbul ve İzmir’de çevre ile ilgili birimler vardır. Bu birimlerin de henüz çalışma biçimleri ve statüleri belli değildir.

Örgütsel yapının geliştirilmesi konusunda ilginç bir öneri 1992 yılında OECD tarafından yayınlanan Türkiye’de Çevre Politikaları raporunda yer almaktadır.²¹ Bu raporda, kurumsal yapının geliştirilmesi için üç seçenek ileri sürülmektedir. Mevcut durumun iyileştirilmesi olarak belirlenen birinci seçenek mevcut kurumsal yapılanmanın korunmasını ve ilgili birimlerin yetki ve yeteneklerinin artırılmasını öngörmektedir. Taşrada ise bölge çevre müdürlüklerinin kurulmasına başlanılması, valiliklere çevre konusunda danışman sağlanması ve belediyelerin işlevlerinin ise arazi planlaması, su hizmetleri, atık yönetimi ve gürültü kontrolü ile sınırlandırılması istenmektedir.

Entegre yönetim olarak isimlendirilen ikinci seçenek ise merkezde Çevre Bakanlığı’nın tek yetkili odak konumuna getirilmesini, merkez yönetiminin kurmay nitelikli hizmetlere yönelik kılınmasını ve çevre yönetim işlevlerinin çevre bölge müdürlüklerine bırakılmasını öngörmektedir.

Entegre yönetim ve yerel karar verme olarak isimlendirilen üçüncü seçenek ise düzenleme yetkisinin taşrada özerk bölgesel çevre kurullarına bırakılmasını öngörmektedir. Buna göre, bölge çevre müdürlüklerinin yanı sıra bölgesel çevre idareleri kurulacaktır. Bölge müdürlükleri eşgüdüm hizmetleri ile birlikte valilere danışmanlık yaparken çevre yönetim işlevleri Bölge Çevre İdaresi’ne aktarılacaktır.

Belediyelerin işlevleri her üç seçenekte de aynıdır. Kıyı kuşağının yönetimi için bir yönetim konseyi kurulması üç seçenekte de yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen görüşler özetlenecek ve irdelenecek olursa, bir kere çevre konusundaki ulusal örgütlenme koşullarının yetersiz olduğunun öncelikle kabulü gerekir. İkincisi, yönetsel ve teknik süreçler de oldukça yetersiz bir düzeyde bulunmaktadır. Çevresel olguların nasıl kontrol edilebileceği, nasıl planlanabileceği ve yönetilebilecekleri konusunda kamu otoritelerinde dikkat çekici bir bilgi ve beceri eksikliği egemendir.

Daha önce belirtilenlere ek olarak, nitelikli eleman sayısının yetersiz olduğunun da açıklıkla vurgulanması gerekmektedir. Bu aşamada ilginç bir paradoksa dikkat etmek gerekmektedir. Çevrenin korunmasından sorumlu kuruluşlarda nitelikli eleman sayısı son derece az iken pek çok sayıda çevre mühendisi de işsiz durumda bulunmaktadır.

²¹ OECD, Türkiye’de Çevre Politikaları, s. 162.

Çevre koruma çalışmalarına gerek kamu yönetimlerince ve gerekse firmalarca ayrılan finansal olanaklar son derece azdır. Çevre koruma çalışmaları hâlâ pek çok kişi tarafından anlamsız bir lüks olarak görülebilmektedir.

Bu konuda belirtilebilecek son bir nokta da halkın çevre konusundaki eğitim düzeyinin oldukça yetersiz olduğudur.

ÇEVRE HUKUKU

Buraya kadar yapılan açıklamalarla olması gereken çevre yönetiminin koşulları açıklanmış ve ülkemizde uygulanmakta olan çevre yönetimi biçimi bu koşullarla karşılaştırılarak gelişme sürecinin hangi aşamasında bulunduğu sorusuna yanıt aranmaya çalışılmıştır.

Bu aşamada ülkemizde çevre hukukunun gelmiş olduğu aşamanın genel bir irdelemesini yapmak oldukça yararlı olacaktır. Temel hukukla ilgilenenler ve Anayasa hukuku uzmanları çevre hakkını insan hakkı olarak kabul etmektedir. 1982 tarihli Anayasa, öteki çağdaş anayasalarda da olduğu gibi, çevre hakkını tanımlamaktadır.

Çevresel sorunların hukukun temel inceleme alanlarından biri durumuna gelmesi son derecede doğaldır. Çevresel olaylar bir sağlık etkisine yol açabiliyorsa ve bazı toplumsal gruplar yaptıkları çalışmalardan yarar elde ederken diğerleri aynı işlemde zarar görebiliyorsa bu çelişkilerin mutlaka hukuksal süreçler kullanılarak çözümlenmesi gerekmektedir. Türk Hukuk Sistemi'ne bakıldığında gerek özel hukuk alanında ve Medenî Kanun çerçevesinde ve gerekse kamu hukuku alanında Anayasa Hukuku, Uluslararası Hukuk, Yönetişel Yargılama Hukuku ve Ceza Hukuku açılarından konuyu ele alabilmek mümkün görülmektedir. Mevcut hukuksal yapı içerisinde çevre sorunlarının nasıl ele alınmakta olduğuna ana çizgileri itibarıyla kısaca değinmek isterim.

Türk Medeni Kanunu'nda çevre ile doğrudan ilgili hükümler yer almamaktadır. Ancak, yasanın iki maddesi bu açıdan olağanüstü derecede önem taşımaktadır. Bunlardan bir tanesi "malikin sorumluluğu" başlığını taşıyan Medeni Kanun'un 656ncı maddesinde²² yer alan hüküm ve diğeri de 661 inci maddede yer alan "komşu hakkı" kavramlarıdır. Medeni Kanun uygulamasında çevresel sorunlarla ilgili uyumsuzluklarda esas olarak kullanılan komşuluk hakkı kavramıdır. Komşuluk * 1

²² Bazı örnek kararlar aşağıda belirtilmiştir.

3. H.D., E. 989/5970, K. 989/709, 23.1.1989.
4. H.D., E. 987/1Ü677, K. 988/1297, 9.2.1988.
8. H.D., E. 985/11426, K. 985/11344, 25.11.1985.
4. H.D., E. 984/4718, K. 984/5416, 5.6.1984.
1. H.D., E. 981/5559, K. 981/5379, 20.4.1991.
4. H.D., E. 979/8805, K. 980/2578, 28.2.1980.
4. H.D., E. 979/9355, K., 979/13322, 29.11.1979

hakkı ile ilgili düzenlemeler çevresel sorunların çözümünde oldukça etkili sonuçlar üretebilmektedir. Komşuluk hakkı ile ilgili 661 inci madde²³ şunları belirtmektedir: Herkes mülkünü kullanırken ve özellikle endüstriyel çalışmalar yaparken komşusuna zarar verecek her türlü taşkınlıklardan çekinmek zorunluluğundadır. Yargıtay'ın konu ile ilgili içtihatlarına bakıldığında “taşkınlık” kavramı çok önemli unsur olarak görülmekte ve sorunun çözülmesi için bir zararın ortaya çıkıp çıkmadığı araştırılmaktadır. Yargıtay kararlarına göre, komşu olmak için taşınmaz malların birbirlerine bitişik olmaları da gerekmemektedir. “Zarardan etkilenmek” komşuluk hakkının getirdiği koruyucu olanaklardan yararlanabilmek için temel bir ön koşul olmak durumundadır. Keza, malikin sorumluluğu adı altında düzenlenen hüküm de bu açıdan olağanüstü bir önem taşımaktadır. Bu hükme göre bir malın malikinin mülkünü kullanması nedeniyle tecavüze ve bu yolla zarara uğrayan veya uğrama tehlikesi ve karşılaşan kimse eski halin iadesini veya tehlikenin giderilmesi için gereken önlemlerin alınmasını talep edebilir veya uğradığı zararın tazminini isteyebilir. Bu düzenleme çevre koruma çabaları yolunda çok önemli ve ilginç bir hukuksal olanak yaratmaktadır.

Medenî Kanun çerçevesinde düzenlenen bu hüküm pek çok önemli çevre sorununda uygulanmıştır. Örneğin, çimento fabrikalarının çevreye verdikleri zararların önlenmesinde bu hükümler sıklıkla kullanılmıştır. Yargıtay'da bu bağlamda oluşmuş oldukça geniş ve zengin bir kararlar dizisi vardır.

Ancak, buna rağmen, Yargıtay içtihatlarında çevre olaylarının daha önceki bölümlerde belirtilen doğal döngülerin oluşumuna etki yapan olayların çevresel kaliteyi bozabilecek etkiler yaratabileceği ve bu nedenle önlenmeleri gerektiği yolunda bir anlayışa rastlanılmamaktadır. Yalnızca bireyler arasındaki karşılıklı ilişkilerden doğan ve bu arada çevresel etkileri de içerebilen kimi ilişkilerin çözüme kavuşturulması endişesi sisteme daha egemen görülmektedir.

Kamu Hukuku veya Anayasa Hukuku açısından konu ele alındığında ise öncelikle 1982 tarihli Anayasa'nın çevre hakkından bir insan hakkı olarak söz ettiği görülmektedir. Anayasanın sağlıkla ilgili 56ncı maddesinde herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamak hakkına sahip olduğu belirtilmektedir. Bu maddeye göre çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmelerini önlemek Devletin temel işlevlerindendir. Sosyal ve ekonomik haklar bölümünde

²³ Medenî Kanunun 661 inci maddesi ile ilgili Yargıtay kararlarından bazı örnekler aşağıda verilmiştir:

14. H.D., E. 991/6079, K. 991/3043, 25.3.1991.
 1. H.D., E. 991/8346, K. 991/12036, 24.10.1991.
 1. H.D., E. 991/8450, K. 991/12013, 24.10.1991.
 1. H.D., E. 990/3085, K. 990/8617, 19.6.1990.
 1. H.D., E. 988/10480, K. 990/190, 16.1.1990.
 YHGK., E. 985/330, K. 986/1010, 4.6.1986.
 YHGK., E. 980/2378, K. 983/814, 14.9.1983.

Yer alan bu madde Devlete böylesine önemli bir görevi vermektedir. Ancak ne var ki, aynı bölümde yer alan 65 inci madde bu konuda önemli bir sınırlama getirmektedir. Buna göre, Devlet sosyal ve ekonomik alanda Anayasa ile verilen görevlerini ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek ve mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirmek durumundadır. Buna göre, Devlet Anayasanın bu bölümünde yer alan tüm görevleri yapmak zorunda değildir. Ancak, ekonomik kaynakları çerçevesinde bu görevleri yapacaktır. Bu görevleri yerine getirirken de ekonomik istikrarı gözetecektir. Çevre açısından olaya bakıldığında ise çevrenin korunması yolunda Devlete temel bir ödev verilmekle birlikte, yaratılması gereken çevreden her türlü sorundan arındırılmış ve tüm olumlulukları içeren bir çevre anlaşılmaması gerektiği ortaya çıkmaktadır.²⁴

Uluslararası Hukuk da çevre hukuku açısından oldukça önem taşımaktadır. Dünyanın giderek küreselleşmesi ve bu nedenle küçülmesi ve buna koşut olarak çevresel olayların ülkeler arasındaki yapay sınırları aşan özellikler taşıması kimi Devletlerarasında ve uluslararası düzeyde sorunun ele alınmasını ve düzenlenmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye birçok uluslararası anlaşmayı imzalamış ve benimsemiş durumdadır. Ülkenin uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan birçok sorumlulukları ve yükümlülükleri vardır. Bunlara bazı örnekler vermek isterim. 1970’den başlayarak günümüze kadar gelen anlaşmalar çerçevesinde Türkiye “Dünya Kültürel ve Doğal Mirasını Koruma Anlaşmasına taraf olmuş ve bu anlaşmanın getirdiği kimi yükümlülükleri kabul etmiştir. Bir başka örnek de “Akdeniz Eylem Planıdır. 1975 yılında bazı ülkelere Akdeniz’in bir ölü deniz haline geldiği inancı ile Birleşmiş Milletler Çevre Programı önderliğinde Akdeniz’in korunması amacıyla bir dizi önlemleri yürürlüğe koyma karar almışlardır. Bunların en önemlisi de “Akdeniz’in Kara Kökenli Kirliliklere Karşı Korunması Protokolüdür. Bu anlaşmayı imzalayan ülkeler kara kökenli, yani nehirler yoluyla Akdeniz’e taşınan, tüm kirlilikleri önleyeceklerine dair yükümlülüğe girmişlerdir. Bütün nehirlerden Akdeniz’e verilen deşarjların kabul edilebilir bir düzeye getirilmesi gerekmektedir. “Uzun Menzilli ve Sınır ötesi Hava Kirliliğinin Kontrolü” için de bir sözleşme yapılmış bulunmaktadır. Türkiye “Gelecek İçin Çevre Kaynakları Üzerine Deklarasyonuna da taraftır. Tehlikeli atıkların belirli standartlar gözetilerek taşınması ve depolanması konusunda Basel Kenti’nde yapılan bir anlaşma vardır ve Türkiye bu anlaşmaya da taraftır. 1992 yılında Türkiye’nin girişimi ile Karadeniz Ekonomik Topluluğu’na üye ülkeler Karadeniz’in kirlenmelere karşı korunması amacıyla bir sözleşme imzalamışlardır. 1992 yılında Rio de Janeiro kentinde yapılan “Çevre ve Kalkınma Konferansı” son yılların en önemli uluslararası çevre girişimlerinden birini oluşturmuştur. Bu

²⁴ Anayasa Mahkemesi’nin örnek kararları için bakınız: E., 1985/1, K. 1986/4, 25.2.1986. E., 1985/11, K. 1986/29, 11.12.1986

konferans sonucunda beş temel anlaşma imzalanmıştır: İklim değişikliği sözleşmesi, biyolojik etki sözleşmesi, Rio deklarasyonu, Gündem 21 ve ormanların korunması anlaşması. Bu sözleşmelerden ilk ikisi önemlidir. İklim değişikliği sözleşmesi atmosfere bıraktıkları çeşitli atıklar nedeniyle Dünya ikliminin değişmesine yol açan gelişmiş ülkelerin geliştirmekte olan ülkelere tazminat vermesi sorumluluğunu getirmektedir. Böyle bir anlaşma Dünyada ilk kez yapılmaktadır ve Türkiye bu anlaşmada gelişmiş ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Türkiye tazminat alacak değil fakat tazminat verecek ülkeler arasında yer aldığı için bu anlaşmayı imzalamamıştır.

Kamu Hukukunun bir önemli dalı olan Yönetim Hukuku alanında da çevre ile ilgili önemli ve ilginç çözümler vardır. Bunlardan bir tanesi İl İdaresi Kanunu'dur. Bu Kanunun il ve ilçenin yönetimi konusunda vermiş olduğu yetkiler çerçevesinde vali ve kaymakamlar huzur ve güvenliğinin, kişi dokunulmazlığının, mülkiyet hakkının kullanılmasına yönelik güvenliğinin ve kamu esenliğinin korunması ile görevlidirler. Kanunun 66ncı maddesi vali ve kaymakamlarca kanunların verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan ve usulüne uygun olarak tebliğ ve ilan olunan karar ve önlemlere aykırı davranışlara Türk Ceza Kanunu'nun 526ncı maddesi hükmünün uygulanacağını belirtmektedir. Türk Ceza Kanunu'nun 526ncı maddesi de yetkili makamlar tarafından verilen emirlere uymayanlara ceza verilmesini öngörmektedir. Yargıtay Ceza Daireleri Genel Kurulu'nun bu madde ile ilgili oldukça dikkat çekici bir karar vardır.²⁵ Trakya'da bir köyde anız yakılmasını önlemek ve bu yolla çevreye verilen zararların önüne geçmek amacıyla ilgili kaymakamca anızın yakılmasını yasaklayan bir genel emir yayınlanmıştır. Emre uymayarak anız yakan ve bu nedenle de doğal dengeyi bozan bir kişiye kaymakam ceza vermiştir. Çeşitli aşamalardan geçen karar en sonunda Yargıtay Ceza Daireleri Genel Kurulu'na gelmiştir. Yargıtay Ceza Daireleri Genel Kurulu verdiği kararla hükmü onamış ve bu yöntemle çevrenin ve doğal dengenin korunmasının mümkün olabileceğini göstermiştir. Türk Ceza Kanunu'nun, 526ncı maddesinin dışında, ilginç bir başka maddesi de 566ncı maddesidir. Kanunun kabahatler ile ilgili bölümünde yer alan bu maddede "Her kim dikkatsizlik ve tecrübesizlik neticesi olsa bile her ne suretle olursa olsun şahıslara bir zarar ziyan verirse cezalandırılır" hükmü yer almaktadır. Eylem endüstriyel bir etkinlikten kaynaklanmış ve kanun bu eyleme başka bir ceza düzenlenmemişse suçlu bu maddeye göre cezalandırılabilecektir. Görüldüğü gibi halkı tehlikeye maruz bırakacak şekilde bir davranışta bulunmak da kabahat türünden bir suçtur. Türk Ceza Kanunu'nun belirtilen bu hükümleri çevreye bu yolla zarar veren kişiler hakkında da dava açmak olanağını getirmektedir.²⁵

Kamu Hukuku çerçevesinde bir başka yasa da 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. 1580 sayılı Yasanın 15 inci maddesinin 38 inci bendi oldukça ilginçtir. Kanunun

²⁵ YCGK., E. 1982/2-453, K. 1982/526, 27.12.1982.

15 inci maddesi belediyelerin görevlerini belirtmektedir. Maddenin 38 inci bendi ise belediyeye belde sınırları içindeki herhangi bir sanayi kuruluşunun çevresine zarar vermesi durumunda konuyu incelemek ve ilgililerden zararın kaldırılmasını istemek yetkisini vermektedir. Biraz önce çevresel etki değerlendirmesi kavramı ile ilgili olarak anlatılmaya çalışılan özellikler anımsanacak olursa 1930'da yürürlüğe giren Kanun belediyelere bu tarihte böyle bir yetkiyi vermiştir. Buna karşın bu maddeyi yeterince kullanabilen bir belediye ile karşılaşamamıştır.

Ayrıca, Belediye Kanunu'nun 19 uncu maddesi de belediyelere yasaklar koymak ve bunlara uymayanlara da ceza vermek yetkisini vermektedir.

Bir başka önemli kanun da Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'dur. Bu Kanunun özellikle il ve ilçe hıfzıssıhha kurullarının görevlerini düzenleyen maddesinde çevrenin genel sağlığını kontrol etmek ve düzenlemek yetkisi bu kurullara verilmektedir.

Doğal olarak son yılların en önemli yasal gelişmesi Çevre Kanunu'nun yürürlüğe girmiş olmasıdır. 1982 yılında yürürlüğe giren Çevre Kanunu ilginç hükümler ve ilkeler getirmektedir. Kanunun, ilkeler bölümünde çevreyi korumak herkesin ödevi olarak kabul edilmektedir. Bir başka ilke de kalkınma çabalarında çevrenin bir etmen olarak göz önünde tutulması gerekliliğidir. Bir başka anlatımla, Çevre Kanunu dahi kalkınmanın önlenemez bir olgu olduğuna işaret etmekte ve çevre koruma amacıyla kalkınmanın durdurulması ilkelerini birbirine ters görmektedir. Bir başka ilke de yatırımlarda çevrenin korunması için "en elverişli" teknolojik yöntemin kullanılması zorunluluğudur. Bu ilke kamu yatırımlarında çevrenin korunması ile ilgili olarak etkili teknolojilerin seçilmesi zorunluluğunu getirmektedir. Kanunun öngördüğü önemli ilkelerden biri de "kirleten öder" ilkesidir.

Bu ilkelere paralel olarak Çevre Kanunu bazı yasaklar da getirmektedir. Bunların en önemlisi kirletme yasağıdır. Her türlü atık ve artığı alıcı ortama vermek yasaklanmıştır. Bu, bir anlamda, kirletenin sorumluluğu ilkesi demektir. Kanunun getirdiği önemli yetkilerden biri de endüstriyel etkinliklerin durdurulabilmesine de olanak veren yetkidir. Bunlardan belki de daha önemli olan kanunun 28 inci maddesinde yer alan ve kamuya başvuru hakkı veren maddedir. Bu madde kamuya dava açma hakkını da vermektedir. Buna göre, çevrenin kirlenmesinden veya benzer etkinliklerden zarar görenler yönetsel makamlara başvurarak söz konusu etkinliğin durdurulmasını isteyebilecektir. Bu çok önemli ve çağdaş ilke Türkiye'de çevre endişesi taşıyan herkesi memnun etmelidir. Buna göre, herhangi bir kişi, kuruluş, grup veya topluluk Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun toplu başvuru hakkından ve bu maddeden yararlanarak yetkili yönetsel makamdan zarar verici etkinliğin durdurulmasını isteyebilecektir. İlgili makam 60 gün içerisinde cevap vermezse istek reddedilmiş sayılacağından dava açma

haklı kendiliğinden doğmuş olacaktır. Nitekim Zafer Parkı ve Güven Parkı ile ilgili Danıştay kararları bu yöntemlerden yararlanılarak üretilmiştir.

Çevre Kanunu ve Özel Çevre Koruma Kurumu Kurulmasına ilişkin düzenleme ile çevre koruma etkinlikleri ile ilgili olarak iki ayrı fon oluşturulmuştur: Çevre Kirliliği Önleme Fonu ve Özel Çevre Koruma Fonu. Hemen belirtmek gerekir ki bu önemli finansman kaynakları yanlış kullanılmaktadır.

Daha önce belirtildiği üzere Çevre Kanunu'nun getirdiği önemli olanaklardan biri de ceza verebilmek yetkisidir. Kirlilme yasağına uymayanlara, yurtdışından zehirli atık madde getirenlere, gürültü çıkaranlara ve denizi kirlüten gemilere ceza verebilmek olanağı vardır. Ancak, bu yetkinin uygulanmasını düzenleyen kurumsal düzenlemeler arasında, ne yazık ki, önemli çelişkiler, boşluklar ve yetki geçişmeleri söz konusudur.

Çevre ile ilgili bir başka kanun da Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı ile ilgilidir. Doğal nitelikleri ve özellikleri nedeniyle kritik önem taşıyan kimi coğrafi bölgelerin özel bir koruma altına alınması gerekmektedir. Dalyan ya da Gölbaşı gibi 13 bölge Özel Koruma Bölgesi olarak ilan edilmiş ve buralardaki her türlü gelişmeyi planlamak ve denetlemek yetkisi de merkezi otoriteye verilmiştir. Çevre koruma çalışmaları açısından bu gelişmeyi olumlu ve yerinde bir gelişme olarak kabul etmek gerekir.

Yönetmelik yargının çevre ile ilgili oldukça zengin bir kararlar dizisi vardır. Bu kararlar deniz kirliliğine neden olan gemilere para cezası verilmesinden Ankara'nın zehirli gazlardan arındırılması amacıyla ithal kömür kullanılmasına ve kentsel planlamaya ilişkin konulara kadar çevre ile ilgili birçok konuyu kapsamaktadır.

Bunlardan dikkat çekici olan bazıları aşağıda özetlenmiştir:

* Deniz kirliliğine neden olduğu yönetmelikte öngörülen şekilde tespit olunan gemiye valilikçe para cezası verilmesinde mevzuata aykırılık yoktur.

* Kent halkının yararı düşünülerek Ankara Şehri'nin havasının zehirli gazlardan arındırılması amacıyla ithal kömür kullanılması yolunda alınan kararda ve bu kararın uygulanmasında hukuka aykırılık bulunmamıştır.

* 2872 sayılı Yasaya göre kirlilme yasağının çiğnenmiş olduğu sonucuna ulaşabilme için atık ve artığın çevreyi kirliletecek nitelik ve nicelikte olması gerekmektedir.

* Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği uyarınca kısa mesafeli alanda kalan taşınmazlara ruhsat verilmemesi işleminin mevzuata aykırı yönü bulunmamaktadır.

* Gölbaşı'nın özel çevre koruma bölgesi olarak tespit ve ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararında mevzuata aykırılık yoktur.

* Ankara’da Sıhhiye’de bulunan Zafer Parkının otopark olarak tahsisini öngören imar planı değişikliğinde mevzuata uyarlık yoktur.

* Güven Parkı’nın imar planı değişikliği yapılarak otopark ve çarşı olarak tahsisi şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun değildir.

* Roket imalat ve yakıt depolarına güvenlik dışı bir yakınlıkta bulunan taşınmazın LPG dolum tesisleri olarak belirlenmesi çevre sağlığına, genel güvenliğe ve planlama esaslarına uygun değildir.

* Antalya-Kaş turizm merkezinin tespitine ilişkin işlemde gerekli araştırma ve analizlere yer verilmediğinden yönetmeliklere, planlama ve şehircilik ilkeleri ile kamu yararına uyarlık yoktur.

* Birinci sınıf gayri sıhhi müessese olan LPG dolum tesislerinin, bu tesislere ruhsat veren Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’nca, patlama ve yangın tehlikesi nedeniyle nakline karar verilebilir, fakat valiliğin LPG dolum tesislerinin nakli konusunda süre kaydı koymaya, bu tesisleri kapatmaya, LPG dağıtım yerleri açılması konusunda işlem tesisine yetkisi yoktur. Hıfzıssıhha Meclisi’nin LPG dolum tesislerine ilişkin tavsiye niteliğinde kesin işlem niteliği taşımayan kararının dava konusu edilmesi mümkün değildir ve yetkisi bulunmamasına rağmen LPG tüplerinin üzerinde kullanım sürelerinin belirtilmesi yolunda aldığı kararda ise isabet bulunmamaktadır.

* Birinci sınıf gayri sıhhi müessese olan fabrikanın çevre ve insan sağlığına zararlı etkileri nedeniyle il hıfzıssıhha kurulunca 1593 sayılı Yasaya göre tedbir niteliğinde faaliyetten men edilmesi mümkündür.

* Patlayıcı ve parlayıcı maddelerin kullanıldığı ve çevre için yangın tehlikesi yarattığı saptanan ikinci sınıf gayri sıhhi müessese ruhsatlı atölyesinin bulunduğu meskûn alan dışına çıkartılması yolunda ilgili idarelerce tesis edilen işlemlerde isabetsizlik görülmemiştir.

* Gökova Termik Santrali ile ilgili olarak, çevre sağlığını korumaya yönelik olmak üzere, olay tarihinde yürürlükte olan yasal düzenlemelerde, bazı bölgelerde tesis ve yatırım yapmayı engelleyici bir kurala yer verilmemiştir. Kamu hizmeti gerekleri, teknik, ekonomik koşullar değerlendirilerek ve çevre sağlığını korumaya yönelik önlemler alınmak suretiyle Gökova Körfezi kıyısında termik santral kurulması yolunda ilgili idarelerce tesis edilen işlemlerde maddi olguların nitelendirilmesinde ve takdir yetkisinin kullanımında açık bir hata saptanamamıştır. Belirtilen hususlar dışında, termik santral yer seçimi ile ilgili idarenin takdir yetkisini kısıtlayacak yargı karan verilemez.

Yukarıda özetlenen örnek kararlarda da belirtildiği üzere Danıştay’ın birçok kararında çevresel endişeler ön plana çıkmaya başlamıştır. Ancak, dikkat edil

mesi gereken unsur kararların bazılarında çevre endişelerinin başka bazı kaygılarla perdelenmiş olduğudur. Özellikle Gökova Körfezi ile ilgili kararda bu durum açıklıkla görülmektedir.

Danıştay'ın henüz yayınlanmayan ve Aliağa Termik Santrali ile Adapazarı'nda birinci sınıf tarım topraklarının dördüncü sınıfa dönüştürülerek endüstriyel tesis yapılmasına izin verilmesine olanak veren yönetmelik değişikliği ile ilgili kararlarında ise çevrenin korunması yolunda Danıştay'ın çok etkili bir rol oynayabileceği anlaşılmaktadır. Bu durum, ÇED ile ilgili olaylar yargıya intikal ettikçe daha belirginleşecektir.

Çevre Kanunu'nun yerini almak üzere hazırlanan yeni taslakta ise uzmanlık mahkemesi olarak çevre mahkemeleri kurulması yolunda bir hüküm bulunduğu öğrenilmektedir. Kanımıza göre, böyle bir yaklaşım hatalıdır. Çocuk ihtisas mahkemeleri ile ilgili gelişmeler göz önüne alınırsa bu durum daha kolay anlaşılabilir. Ülkenin her yerinde özel uzmanlık bilgisine sahip çevre mahkemeleri kurmak bu aşamada gerçekçi bir çözüm olarak görülmemektedir. Bunun yerine, ülkenin bütünü kapsayan ve gayet etkili bir şekilde örgütlenmiş olan adli ve idari yargı sisteminin çevre konusundaki duyarlılığının artırılması çok daha isabetli olacaktır.

Yukarıda belirtilen temel yasal düzenlemeler ele alındığında kamunun elinde çevre koruma amacıyla kullanabileceği yetkilerin şu türlerden oluştuğu anlaşılmaktadır: plan yapmak, özel bölgeler oluşturmak, etkinlikleri denetlemek, yasaklamak, kısıtlamak ve geliştirilmesini istemek gibi önlemler almak, süre vermek, çalışmayı durdurmak, çalışmaya izin vermek, ruhsat vermek, ceza vermek, yaptırım uygulamak, arıtma tesisi kurdurmak, tespit etmek ve örnek almak.

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SİSTEMİ

Çevresel etki değerlendirmesi ile ilgili sistemin çevre yönetimi açısından çok önemli olduğu daha önce belirtilmişti. Çevre hukukunun içinde bulunduğu durumun yeterince irdelenebilmesi için çevresel etki değerlendirmesi ile ilgili koşulların da göz önünde tutulması gerekir. Çevre Kanunu'nun 10 uncu maddesi çevresel etki değerlendirmesi ile ilgili hükmü düzenlemiş bulunmaktadır. Söz konusu madde yeterli sayılabilecek bir düzenleme yaptıktan sonra ayrıntılı düzenlemelerin bir yönetmelikle yapılacağı hükmünü getirmektedir. Kanun 1982'de yürürlüğe girmiştir. İlgili yönetmelik 11 yıl sonra, 7 Şubat 1993 günü, Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Çevre yönetimi açısından çok önemli olan bu yönetmelik henüz ilgili çevrelerde yeteri kadar bilinmemektedir. Uygulamaların irdelenmesi olanağı da bu nedenle, henüz elde edilememektedir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği çevre hukukunun gelişmesi açısından çok önemli ve yararlı bir rol oynayacaktır. Esasen bu tür düzenlemelerin yapıldığı diğer ülkelerde de böyle olmuştur. Zira bu yönetmeliğe göre herhangi bir etkinlikte bulunacak olanlar etkinliğe başlamadan önce etkinliğin olası çevresel etkileri ile ilgili bir rapor hazırlayacaktır. Bu rapor, yatırım kararının çevre üzerindeki olası etkilerini belirleyecek, saptanan olumsuz etkilerin önlenme yöntemlerini ve seçeneklerini açıklayacaktır. Haklarında rapor düzenlenecek yatırımlar türlerine göre ya da içinde yer alacakları bölgenin türlerine göre bir ayrıma uğratılmışlardır. ÇED raporu sonucunda iki tür karar verilebilmektedir. Mahalli Çevre Kurulu tarafından verilen ön uygunluk belgesi bunlardan birincisidir. Mahalli çevre kurulu valinin başkanlığında ve çok sayıda kuruluşun temsilcisinin katılmasıyla oluşmaktadır. Bu kurul yatırımın olası çevresel etkilerinin önemli veya önemsiz olduğuna karar verecektir. Şayet önemli olduğuna karar verirse ilgililerden ÇED Raporu istenecektir. Bu rapor, Çevre Bakanlığı'na verilecektir. Burada yapılan ön inceleme sonucunda etkinlikle ilgili olarak “çevresel etkileri olumlu veya olumsuz” şeklinde bir karar verilecektir. Şayet olumsuz etkileri olduğuna karar verilirse söz konusu yatırım yapılmayacaktır. Doğal olarak, sonuç itibarıyla, bazı yatırımların yapılamaması gerçeği ile karşı karşıya kalınacaktır. Bu durum ister istemez yargıya intikal edecektir. Sonuçta çevre hukuku daha da gelişecektir.

İŞYERİ AÇMA VE ATIK BIRAKMA RUHSATLARI

Bir başka önemli yetki de iş yeri açma izni ve ruhsatları ile ilgili bir kanun ve yönetmelikte yer almaktadır. Bu yetki de kullanılmayan bir yetkidir. Gerek kanun ve gerekse yönetmelik, aslında, çok önemli bir olanağı içinde taşımaktadır. Söz konusu olan yetki, işletme belgesinde çevreye atık bırakacak olan kuruluşlara ne miktarda atık bırakabileceklerine ilişkin olarak bir sınırlama getirilmesidir. Bu bir anlamda kirlilik deşarj izni demektir. Buna göre kendisine izin verilen kuruluş denetim altına alınabilecek ve izin belgesinde gösterilen miktardan fazla atık bıraktığının saptanması durumunda hakkında gerekli yasal yaptırım uygulanabilmektedir. Bu yetkilerin kullanılmasından sorumlu olan kuruluş genelde belediyelerdir. Ne var ki, belediyeler bu yetkiyi yeterli ve etkili bir şekilde kullanamamaktadır.

SONUÇ

Ülkemizde çevresel yönetim ve planlama koşullarının içinde taşıdığı özellikleri temel çizgileriyle özetlemek gerekirse şu genel değerlendirmeyi yapmak doğru olacaktır: gelişmiş ülkelerin tersine olarak ülkemiz henüz etkili ve yeterli sayılabilecek bir çevre yönetimi ve planlamasının kurumsal temellerini oluşturamamıştır. Evrensel çevre yönetimi ve planlamasının tüm teknikleri bilinmektedir. Bu çıplak

gerçeğe karşın bilinen ilke ve yöntemlerin ÷lkeye aktarılmasında çok önemli bir zaman kaybedilmiştir. Çevresel yönetimin kurumsal altyapısı yeterli ölçüde tamamlanamadığı takdirde çevresel değerlerimizin korunması ve geliştirilmesi konusunda umut dolu olabilmek oldukça zor görünmektedir. Bilmeye karşın yapamamanın bir tek açıklaması olduğunu kabul etmek gerekir: çevre koruma konusunda yeterli bir iradeye, daha doğru bir nitelendirme ile siyasal iradeye sahip olamamak. Böyle bir siyasal irade oluştuğı takdirde çevre sorunlarının ortadan kalkması daha kolay olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1 — AHMED, Yusuf J.f Evaluating the Environmental, UNEP, Nairobi, 1981, 3. 100.
- 2 — ANADOL, Kemal, Termik Santrallere Hayır, V Yayınlan, Ankara, 1991, s. 151.
- 3 — BECK, Jan Mensvelt, Çevre ve Üçüncü Dünya, İstanbul, 1990, EndülüS Yayınlan, s. 179.
- 4 — BERKES, Fikret ve Mine Kışlalı oğlu, Ekoloji ve Çevre Bilimleri, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1990, 3. 350.
- 5 — BERKES, Fikret ve Mine Kışlalı oğlu, Çevre ve Ekoloji, Remzi Kitabevi, 4. basım, İstanbul, 1991, s. 253.
- 6 — BUMİN, Kürşat, Demokrasi Arayışında Kent, Ayrıntı Yayınevi, Ocak 1990, s. 152.
- 7 — CANSEVER, Turgut, Şehir ve Mimari, Ağaç Yayıncılık, İstanbul, 1992, s. 286.
- 8 — ÇEPEL, Prof. Dr. Necmettin, Doğa, Çevre, Ekoloji ve İnsanlığın Ekolojik Sorunları, Altın Kitaplar, İstanbul, Ekim 1992, s. 248.
- 9 — DEMİRER, Mehmet Arif, Eko politika, Anahtar Yayıncılık, Nisan 1992, s. 176.
- 10 — EKİNCİ, Oktay, “Çevremizde Demokrasi Bekliyor, e Yayınları, İstanbul, Şubat 1991, s. 120.
- 11 — EKİNCİ, Oktay, İnsan Hakları ve Çevre, Anahtar Kitaplar, İstanbul, s. 159.
- 12 — FINDLEY; Roger W. ve Daniel A. Farber, Environmental Law, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1981, s. 738.
- 13 — FİROR, John, Değişen Atmosfer, TUİSAV, Çevre Sorunları Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 152.
- 14 — FİSUNOĞLU, Dr. Mahir, Çevre Sorunları ve Ekonomisi, TÇSV, Çevre ve Ekonomi (ed.) 1985, Ankara, s. 61-91.
- 15 — FİSUNOĞLU, Dr. Mahir, Tarımsal Üretim, Nüfus, Çevre, Nüfus ve Çevre, TÇSV, An kara, 1988, s. 60-77.
- 16 — FİSUNOĞLU, Dr. Mahir, Sustainable Development and Environmental Policies : Oppurtunities for Integration, yayınlanmamış bildiri.
- 17 — FRANK, Philippe, Doğa Bilimlerinde Pozitivizm, Metis Yayınları, İstanbul, Mart 1985, s. 206.
- 18 — FREE, Ann Cottrell, Hayvanlar, Doğa ve Albert Schweitzer, Bebekuş, İstanbul 1991, s. 97.
- 19 — GUATTARİ, Felix, Üç Ekoloji, Hil Yayın, İstanbul, Temmuz 1990, 3. 104.
- 20 — GÜRPINAR, Dr. Ergun, Çevre Sorunları, der Yayınlan, İstanbul, 1992, s. 200.
- 21 — GÜRSEL, Yücel, Demokratikleşme Sürecinde Kent ve İnsan, e Yayınları, İstanbul, Mart 1990, 3. 104.

- 22— GÜRSELER, Güneş, Dikkat Dünya Tektir, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1992, s. 23 —
- HAK, Dr. Mahbub ul, The Poverty Curtain, New York, Columbia University Press, 1976.
- 24— HARDİN, Garrett, Tragedy of Commons, Environmental Law, Minnesota, 1981, s. 1-4.
- 25— HAİSENBERG, Werner, Çağdaş Fizikte Doğa, V Yayınları, Aralık 1987, Ankara, s. 64.
- 26— İLLİCH, Ivan, Enerji ve Eşitlik, Ağaç Yayıncılık, İstanbul, 1992, s. 88.
- 27— İLLİCH, Ivan, H20, Afa Yayınları, İstanbul, Mart 1991, s. 124.
- 28— KABOĞLU, İbrahim, Çevre Hakkı, İletişim Yayıncılık, İstanbul, Ağustos 1992, s. 124.
- 29— KELEŞ, Prof. Dr. Ruşen ve Doç. Dr. Can HAMAMCI, Çevrebilim, Ankara, Mayıs 1993, İmge Yayınları, s. 312.
- 30— KELEŞ, Prof. Dr. Ruşen, Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara, Mayıs 1990, s. 510.
- 31— KELEŞ, Prof. Dr. Ruşen (ed.), İnsan Çevre, Toplum, İmge Kitabevi, Ocak 1992, s. 295.
- 32— KELEŞ, Prof. Dr. Ruşen, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, IULA, İstanbul, 1993, s. 291.
- 33— MESSEGUE, Maurice, Tabiat Haklıdır, e Yayınları, İstanbul, 4. baskı, 1991, Mart 1985, s. 206.
- 34— ÖNER, Yılmaz, Pozitivizm Eleştirmek, Metis Yayınları, İstanbul, Mart 1985, s. 206.
- 35— ÖZDEK, Yasemin, İnsan Hakkı Olarak Çevre, TODAİE, Ankara, Şubat 1993, s. 220.
- 36— Rapor, OECD, Türkiye’de Çevre Politikaları, (Environmental Policies in Turkey), Paris, 1992, s. 172.
- 37— SCHUMACHER, E. F., Küçük Güzeldir, Cep Kitapları, İstanbul, 1989, s. 230.
- 38— SİMONNET, Dominique, Çevrecilik, İletişim Yayıncılık, İstanbul, 1990, s. 124.
- 39— TÇSV, Çevre Üzerine, Ankara, Haziran 1991, s. 276.
- 40— TÇSV, Çevre ve Kalkınma İlişkilerinde Dünya Bankası, Ankara, Eylül 1990, s. 148.
- 41— TÇSV, Dünya Nüfus Günü Toplantısı, Ankara, Ocak 1992, s. 245.
- 42— TÇSV, Türkiye’nin Çevre Sorunları, Ankara, Mayıs 1991, s. 484.
- 43— TÇSV, Ortak Geleceğimiz, 3. Baskı, Ankara, 1987, s. 452.
- 44— TÇSV, Gap ve Çevre, Ankara, Ocak 1993, s. 160.
- 45— TÇSV, Çevre Eğitimi, Ankara, Mart 1993, s. 188.
- 46— TÇSV, Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı, Ankara, Nisan 1990, s. 364.
- 47— USLU, Orhan (ed.), Çevresel Etki Değerlendirmesi, TÇSV, Ankara, Ekim 1991, s. 187.
- 48— YAŞAMIŞ, Firuze Demir, Çevresel Yönetim ve Planlama, Ankara, 1989, s. 175.
- 49— YAŞAMIŞ, Dr. Firuze Demir, Bebek Ölümlerinin Çevresel Nedenleri, Ankara, 1991, s. 224.
- 50— YAŞAMIŞ, Dr. Firuze Demir, Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetimsel Olanakları, Amme İdaresi Dergisi, Eylül 1991, Ankara, s. 163-188.
- 51— YAŞAMIŞ, Dr. Firuze Demir, Yerel Düzeyde Çevre Yönetimi ve Planlamasının İlkeleri ve Yöntemleri, Amme İdaresi Dergisi, Mart 1992, Ankara, s. 137-158.
- 52— YAVUZ, Prof. Fehmi, Çevre Sorunları, A.Ü. S.B.F., 1975, Ankara, s. 215.
- 53— YILDIRIM, Ferzan, Bayramoğlu, Çevre ve Yerel Yönetim, Toplu Konut İdaresi – IULA EMME, Ankara, İstanbul, 1993, s. 108.
- 54— Zafer park Dosyası, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, Ankara, 1988, s. 64.

İNGİLTERE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

Doç. Dr. Güngör ERDUMLU *

İngiltere’de kamu yönetimi ve reformlarının dikkati çeken özellikleri aşağıda verilmektedir:

1. Kamu Yönetimi

Halka hizmet sunar. Hizmetin gerçekten ihtiyaç duyulan hizmet olduğuna ve bu hizmetin verimli sunulduğuna emin olmak için analiz ve değerlendirme yapar.

1.1. Kamu Yönetimi Reformları

İngiltere’de kamu yönetimi reformları 1979 yılında başlamıştır. İngiltere’nin diğer gelişmiş ülkelere nazaran geride kaldığı kabul edilmiş, bu da kamu yönetiminde reform ihtiyacını gündeme getirmiştir. Yetersizlik görülen alanlara özel sektörün iş yönetimi teknikleri uyarlanmıştır.

İdari yaklaşıma nazaran, yönetsel yaklaşımda (sevk ve idari - managerial) açık ve seçik olarak tanımlanmış amaçlar, hiyerarşik yapılanma yerine özerk birimler vardır. Mevzuata ve usullere uygunluk yerine elde edilecek sonuç ve başarının ölçülmesi önemlidir. Karar vermede ajanslara (bağımsız birimler agencies) yetki devri yapılmıştır. Ajanslara bu yetki devri personel yönetimi, terfi, izin ve mali konuları kapsar. Çıktı ve performans ölçütleri geliştirilmiş olup, kuruluşlardan uzun dönemli kurumsal planlama (corporate planning) yapmaları istenmiştir. Bu planlar merkezi yönetim tarafından gözden geçirilmektedir. Ayrıca, ilgili bakan tarafından her üç ayda bir, bağımsız birimlerin toplam performansı gözden geçirilmekte, kuruluş bazında yetki ve bakanlığın müdahalesi arasında denge kurulmaya çalışılmaktadır. Toplam performansın gözden geçirilmesi aşamasında benzer birimler arasında farklılıklar tespit edilmekte, standart yakınlaştırılmasına gidilmekte, performansın çok düşük olduğu saptanır ise, yönetim seviyesinin değiştirilmesine gidilmektedir. İnsan gücü ve mali kaynakların kullanımında verilen serbestliğe rağmen, kuruluş başarılı olamaz ise, bu hizmet, daha ucuz ve daha etkili yapabilecek olan özel sektöre de devredilebilmektedir.

* Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanı.

1980 kamu yönetimi reformlarını dört husus motive etmiştir:

- Müşteri hizmetleri (vatandaşın talepleri olan ve hesap verilmesi gereken bir müşteri gibi kabul edilmesi).
- Riayet ve uygun olma.
- Verimliliğe dayalı maliyet (cost efficiency).
- Dikkatin personele odaklaştırılması ve personele taahhütte bulunulması.

2. **Bütçe Kontrolü İlkeleri**

1. Bağımsız kuruluşun sorumluluklarını tanımlayarak bütçe oluşturmalarına imkân sağlamak.

2. Bütçeleri, hükümetin kamu harcamalarını yıllık yeniden incelenmesi ile ilişkilendirmek.

3. Çıktı ve performans göstergeleri ve hedefleri oluşturmak.

4. Hedefleri dikkate alarak düzenli değerlendirme.

5. Performansın yeniden incelenmesi, önceliklerin saptanmasında, yönetsel hususlarda sorumlulukların açıkça tanımlanması.

3. **Stratejik Yönetmelik Yaklaşımına İlişkin İlkeler**

1. Yetki devri (delegation),

2. Merkezden stratejik kontrol,

3. Çerçeveyi (framevork) tanımlayan belgeler veya yönetsel planlar,

4. Stratejik/kurumsal (corporate) planlama,

5. İşe yönelik uygulama planları,

6. Performans hedefleri,

7. Müşteri (halk) ile ilişki,

8. Geliştirilmiş muhasebe,

9. İnsan gücü kaynaklarını geliştirme stratejisi.

3.1. **Stratejik Yönetim İle İlgili Mühim Noktalar**

- Ünite'nin (örgütün) işlevsel olacağı alandaki politika ve kaynaklarla ilgili çerçeve açıklıkla tanımlanmış mıdır?

- Örgütün her kademesinde, uygun yönetsel performans ve kontrol sistemleri yürürlükte midir?

- Ana performans hedefleri ve yüksek seviyeli stratejik göstergeler test edilip, üzerlerinde uzlaşma sağlandı mı?

- Hazine, stratejik konular ve kontroller için yeterli bilgi alıyor mu?
- İlgili kuruluş, doğru bütçeleme prensipleri ile birlikte otonomi verilmekte, harcamaları üzerlerinde kontrol uygulanmaktadır. Kamu yönetiminde, 80 adet bağımsız kuruluş (sosyal güvenlik, pasaport hizmetleri) bulunmaktadır Bu rakam kamu yönetimindeki kuruluşların yüzde 50 - 60'ına tekabül etmekte, 3 yıl sonra yüzde 75'e çıkılması beklenmektedir. Bu durumda kamu yönetiminde, geleneksel fonksiyonlara haiz kuruluşlar yüzde 25 nispetinde muhafaza edilecek, fonların içinde de bazı hizmetlerin (personel ve yazı işleri gibi) özelleştirilmesi söz konusu olabilecektir.

4. Hazine'nin Ücretler Üzerinde Kontrolü

Ücretlerin tespiti yönetsel ve politik bir husus olarak Vatandaşlık Hakları* ve ileri adımlar (Next Steps = Kamu yönetimi reformları ve bağımsız kuruluşların ihdas edilmesi...) ile yakından ilişkilidir.

Hazine, 200.000 personelin ücretlerinin müzakeresi hususunda söz sahibidir. Bu personel, bilim ve meslek adamlarını, işçiler, vergi kontrol memurlarını, hapishane memurlarını kapsamaktadır.

Hazine, performansa dayalı ücret sistemleri, bağımsız kuruluşlara ücret ve derecelendirme ile ilgili hususlarda yetki devri, önemli mevkiilerde, özel sektörden gelenler için özel ücret ödeme paketleri, bölgesel ödemeler gibi konulara yönelik olarak faaliyet göstermektedir.

Bağımsız kuruluşların personel ücretleri önümüzdeki dönemde Merkezi Yönetim tarafından tespit edilmeyecektir.

5. Kamu Sektörü Yönetimsel Reformu ile İlgili Girişimler (Initiatives)

- Özelleştirme (50 adet kuruluş özelleştirilmiştir).
- İleri Adımlar (bağımsız kuruluşların oluşturulması, 80 adet bağımsız kuruluş oluşturulmuş, 40 adet bağımsız kuruluş oluşturulması gündemdedir).
- Bazı merkezi hükümet hizmetlerinin maliyet mukayesesi yaparak özel sektöre ihale ve sözleşme ile devredilmesi.
- "Hizmet için pazar araştırması yapılması" ve vatandaşlık haklarının yürürlüğe konması.
- Daha esnek ücret yapısı, ücret pazarlıkları için yetki devri.

* Citizens Charter = Vatandaş müşteri olarak kabul eden, vatandaş devlet karşısında güçlendiren ve odak noktası olarak kabul eden hükümet politikalarının bütünü.

6. “Vatandaşlık Haklarından Kaynaklanan (yürürlüğe girişi 1991) Kamu Hizmetleri ile İlgili Prensipler

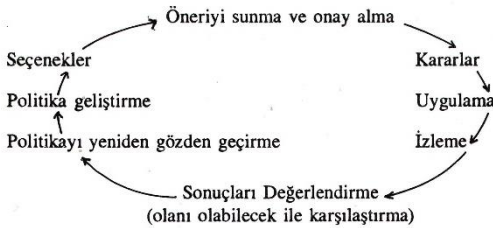
- Standartlar ihdas edilmesi ve bu standartlar ile ilgili yayınlar,
- Bilgi verme ve aleniyet,
- Seçim yapabilme ve danışma,
- Kibarlık ve yardımseverlik,
- İşler yolunda gitmez ise, şikâyet durumunda, yanlış muamelenin düzeltilmesi,
- Yapılan hizmetin maliyet ve performansının bağımsız müfettişlerce değerlendirilmesi,
- Vatandaşlık haklarıyla ilgili hizmetler, hastalara, anne babalara, demiryolları ve metro yolcularına vb. yöneliktir.

7.1. Politika Değerlendirmesi

Politika değerlendirmesine getirilen eleştiriler:

- Amaçların yeterince açık olmaması,
 - Nedenler ve etkiler hakkındaki kabullerin belirgin olmaması,
 - Çevre ve ortamla ilgili kabullerin belirgin olmaması,
 - Daha sonra yeterince değerlendirme yapılmaması,
- Değerlendirme; el kitabı, rehberler kullanarak, seminerler ve vaka çalışması yaparak, sistem ve kamu harcamaları kararlarını analiz ederek yapılmaktadır.
- Değerlendirmede, nihai amaç ve ara amaçları belirginleştirmek, diyagram kullanmak, kabulleri gözden geçirmek, etkenlik ve verimlilikle ilgili sorulan seçmek, başlangıçtaki durumu gözden geçirmek gerekmektedir.

7.2. Politika Oluşturma Süreci

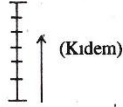


8.1. Performans Ölçümü

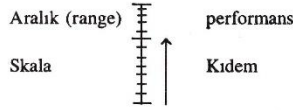
Bütçe'deki mali hedeflerle, kâr faktörüne, hizmet maliyetinin satışlarla karşılama oranına göre, performans ölçümü yapılmakta, bağımsız kuruluş özel sektör firması gibi algılanmaktadır. Performans ücreti, maaşın üstüne eklenmektedir.

8.2. Performans Ücreti

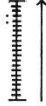
— 1987'den önce - Maaş skalası :



— 1987 - 1991 (I. Aşama) :



— 1992 (II. Aşama)



(Bütün skala performans ile ilişkilidir. Her kademe önceden, ücretin yüzde 4'ü iken, şimdi yüzde 1'dir. Giderek daha esnek bir sistem getirilmiştir).

8.3. Performans Ücreti ile İlgili Önemli Hususlar

— Ücretin memurlar için bir motivasyon unsuru olduğu kabul edilmektedir. Memuru daha çok çalıştırmak için ikramiye, ticari satışlardan komisyon (yüzde 15) gibi hususlar düşünülmüştür. İngiliz kamu yönetiminde performansın sadece yillik ücretle bağlanması onur kırıcı olarak kabul edilmekte, ücret sistemlerinin personel ve performans yönetimi stratejisinin bir bölümü olması gereği üzerinde durulmaktadır. (*)

* Yukarıda sunulan bilgiler, OECD/PUMA projesi kapsamında Antalya'da 23-25 Haziran 1993 tarihleri arasında gerçekleştirilen "İngiltere'de Kamu Yönetimi Reformları" konulu seminerden derlenmiştir.

BELEDİYELERDE İMAR PLANLARININ ÖNEMİ VE TADİLATIYLA İLGİLİ UYULMASI GEREKLİ HUSUSLAR

Mehmet ÇELİK
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Bilindiği üzere dünya nüfusunun çok az olduğu, doğayı kirleten sanayilerin kurulup gelişmediği, nüfusa nazaran kullanılabilir arazilerin oranının çok fazla olduğu tarih dönemlerinde insanların üzerinde yaşadıkları toprakların kullanımında düzenlemeler yapmaları onlar için çok büyük gale taşıymıyordu; ama buna rağmen toplu halde belli yerleşim yerlerinde yaşayan insanların müşterek yaşamın getirdiği bazı zorunluluklar karşısında üzerinde bulundukları toprağın kullanımına bir düzen getirme çabasında olduklarını görüyoruz. Bilhassa site devletlerinin kurulduğu antik çağlarda aynı zamanda estetik galelerle de birlikte günlük yaşamın gereklerine uygun bir şekilde şehirlerin düzenlendiğini görmek mümkündür. Ancak bu husus o çağlarda çok yüksek medeniyetlerin yaratıldığı bazı bölgelerde olmuştur. Bu konuda insanoğlunu çabaya sokan en büyük etken nüfusun artıp şehirlerde toplanması ve sanayinin gelişmesiyle ortaya çıkmıştır. Tabiidir ki nüfusun artışı, endüstrinin gelişmesi, şehirleşme ve daha geniş arazilerin artan nüfusun ihtiyacını karşılayacak tarım ihtiyaçları için kullanımı arazinin düzenlenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu ise arazi kullanımına bir takım kurallar konulmasını gerektirmiştir. Burada ele alacağımız konu da işte arazi kullanımının yerleşim yerlerinde nasıl olacağını düzenleyen kurallardır ki bu da karşımıza şehircilik ve imar konularını çıkarmaktadır.

İlk zamanlarda öncelikle estetik galesi de taşıyan ve yukarıda belirttiğimiz ekonomik ve sosyal hayatın gelişmesiyle karşımıza çıkan şehircilik, bu kez insan mutluluğu ve sağlığı ile toplumun gelişmesini öge olarak almıştır. İşte vardığımız bu noktada, her alanda olduğu gibi bu alanda da ana gaye ve hedefin insan ve onun oluşturduğu toplum olduğunu tekrar üstüne basarak vurgulamak istiyoruz. Bu konuda yazılmış çeşitli eserlerdeki tariflerin hulasası şehirciliğin; yerleşim yerlerinin ve bilhassa şehirlerin kurulmasını ve düzenlenmesini, imarını, güzelleştirilmesini, kültürel, ekonomik ihtiyaçlarının karşılanmasını ve tüm bunların geliştirilmesini inceleyip bu konulardaki sorunlara çözüm arayan bir ilim

dalı olduğu şeklindedir. Görüldüğü gibi bu çok geniş bir kavram olup içinde birçok konulan barındırmaktadır. Ancak bizim burada şehircilik açısından önem arz eden ve ele almak istediğimiz konu imar planlarıdır. Zira imar planının ne olduğu, nasıl yapıldığı ve uygulandığı, tadilatının nasıl yapılması gerektiği, insan ve toplum hayatı için arz ettiği önemin büyüklüğü toplumun her kesimi olduğu gibi bilhassa mülki idare amirlerini ve belediyelerimizi ilgilendiren ve her yönüyle dikkatlerin üzerine toplanması gereken bir konudur. Zira şehirleşmenin hızla arttığı ülkemizde imar planlarının yapımı, uygulanması ve tadilatları çok önemli problemler arz etmektedir. Bu husus inceleme konumuzun ana temasını oluşturmaktadır.

İMAR PLANI NEDİR

Halen mevcut mevzuatın incelenmesi sonucu imar planını; bir yerleşim biriminde insan, toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek üzere, arazi parçalarının genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme ve yön büyüklüklerini ve ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları gösteren ve detaylı bir raporla açıklanan nazım imar planı ile nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren uygulama imar planını kapsayan planlar bütünü olarak tarif etmek mümkündür.

Her ne kadar bölge planları da mevcut olmakla birlikte, yukarıda görüldüğü gibi genel anlamda imar planları nazım imar planı ve uygulama imar planını kapsamaktadır.

Yukarıda tarifte görüldüğü üzere imar planları ile bir yerleşme alanında hedef alınan gayeler şunlardır:

1) İnsan, toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak. Demek ki imar planında birinci gaye insan toplum, kişi ve aile mutluluğudur. Bu mutluluğa ulaşmak için fiziksel çevrenin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması amaç edinilmiştir. Bugün ülkemizde çarpık kentleşme olgusu karşısında bu gayenin ne kadar göz ardı edildiğini görmekte ve yaşamaktayız.

2) Yatırımların yer seçimini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek. Gerçekten yoğun bir sanayileşme ve kalkınma hamlesi içindeki ülkemizde her türlü yatırım

alanlarının düzenlenmesi ve belirlenmesi imar planlarının önemli hedeflerindendir. Böylece insan, toplum ve aile mutluluğu ile sanayileşmeyi ve kalkınmayı bağdaştıracak şekilde ve rasyonel arazi kullanımını da sağlamak imar planının gayeleri arasındadır. Şehirlerimizdeki hava ve suların kirliliği, gürültü, ulaşım problemleri, arsa spekülasyonu gibi olgular karşısında imar planlarının bu gayesinin ne derece önemli olduğu görülmektedir.

3) Arazi parçalarının genel kullanılış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme ve yön büyüklüklerini ve ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümünü göstermek. Oldukça açık olarak belirlenen bu gayede esas göz önünde bulundurulacak husus; üzerinde yerleşilen alanın bölgeler halinde ayrılıp gelişme yönlerinin belirlenmesidir. Böylece bir yerleşim yerinde nüfus artışına ve ekonomik gelişmeye paralel olarak yerleşim bölgelerinin kanalize edilmesi, buralardaki bu gelişmeye uygun yolların planlanması amaçlanmaktadır. Bu maddede önemli diğer husus da ulaşım sistemlerini göstermektedir. Bugün ülkemizdeki şehirlerimizde gözlemlediğimiz trafik sıkıntısı işte bu gayenin gerçekleşmesi ile çözüme kavuşacaktır. Hele deniz kıyısındaki şehirlerimizde denizi doldurarak yol yapılması da bu gayenin ne kadar göz ardı edildiğini bize anlatmaktadır.

4) Son olarak imar planları (uygulama imar planı) yapı adalarının büyüklüklerini, kat adetlerini, bunların ayrıık veya bitişik nizamda olup olmadıklarını, bunlar arasındaki yolları belirlemeyi amaçlamaktadır.

Görüldüğü gibi imar planları üzerinde yaşanan yer parçasına en rasyonel olarak nasıl yerleşileceğini gösteren, uyulması gerekli teknik belgelerdir. Ayrıca imar planları bir bütünlük oluşturlar, tadilatları bu bütünlüğün bozulmasına sebep olur.

İMAR PLANI YAPILMASI

Bilindiği üzere 9.5.1985 gün ve 18749 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren ve halen yürürlükte bulunan 3.5.1985 gün ve 3194 sayılı İmar Kanunumuzun 8 inci maddesi imar planlarının yapılmasını belediye hudutları içinde belediyelere vermiştir. Nitekim kanunun bu maddesinin (b) bendine göre belediye hudutları içinde imar planları ilgili belediyece yaptırılacak ve belediye meclisinin onayı ile de yürürlüğe girecektir. Tabiidir ki imar planlarında değişiklik ve ilave yapılması da aynı usulde olacaktır.

3194 sayılı İmar Kanununa uygun olarak çıkartılan İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 4 üncü maddesi gereğince belediyeler imar planlarını 3 şekilde hazırlatabilmektedirler. 1 inci usul belediyenin imar planının doğrudan yeterli karnesi bulunan kendi personeline yaptırmasıdır. 2nci usul belediyenin imar planını ihale yoluyla yaptırması ve nihayet 3 üncü

usul imar planının İller Bankası Genel Müdürlüğüne yetki verilmek suretiyle yaptırılmasıdır.

Burada en önemli nokta imar planını yapacak olan teknik elemanın bu planı yapmaya yetkili olmasıdır. İmar Kanununa göre çıkartılan “İmar Planlarının Yapımını Yüklenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Yeterlik Yönetmeliği” imar planlarını yapacak müelliflerin ve müellif kuruluşlarının ehliyet durumlarına dair esasları belirlemektedir. Bu yönetmeliğe göre imar planı yapımı işini yükümlenebilmek için şehir plancılığı eğitimi veren bir okulu bitirmiş olmak, ayrıca Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca yeterliği saptandıktan sonra verilecek karneye sahip olmak gerekmektedir. Bu yönetmelik hükümleri incelendiğinde imar planı yapılması işinin tamamen teknik bir iş olduğu ve bu alanın mesleki bir alan oluşturduğu görülmektedir. Ayrıca aynı yönetmeliğin “İş vermede yeterlilik belgesi şartı” başlığını taşıyan 7nci maddesi planlama işi yaptıracak belediye ve diğer kuruluşların bu yönetmeliğe uymakla mükellef olduğunu ve işin o işe uygun yeterlik belgesine sahip müellife ve müellif kuruluşuna verilmesini veyahut yapılacak işe uygun belgesi bulunan en az bir müellifin kendi bünyesinde istihdamının zorunlu olduğunu hükme bağlamıştır. 8 inci maddede ise teklif verecek müellifin yapılacak işe uygun yeterlilik belgesi sahibi olduğunu belgelemesinin şart olduğu hükme bağlanmıştır. Bu hükümlerden de anlaşılacağı gibi bir belediyenin imar planı işini ihaleyle yaptıracaksa kesinlikle işe uygun yeterlik belgesi olan bir müellife yaptırması veya böyle bir teknik elemanı bünyesinde çalıştırıp ona yaptırması gerekmektedir.

Planlama işinin İller Bankasına yaptırılması halinde de işin İller Bankasında mevcut müellifler tarafından yapılacağı da gayet açık bir husustur.

Bilhassa küçük belediyelerin imar planı yapmaya yeterli belgeyi haiz müellif çalıştırmaları, gerek bu personelin temininin güç olması dolayısıyla, gerekse maddi açıdan tatmin olamayan bu personelin belediye yerine serbest çalışmayı yeğlemesi nedeniyle fazlaca mümkün olmadığından belediyeler planlama işlerini ihaleyle veya İller Bankası vasıtasıyla yaptırabileceklerdir. Planlama işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 44 üncü maddesi uyarınca belli istekliler arasında kapalı teklif usulü veya 51 inci maddenin (i) bendi gereğince pazarlık usulü ile yaptırılabilir.

ONAY SONRASI İŞLEMLERİ

Belediye meclisi karar ile onaylanan imar planları 1 (bir) ay süreyle belediyece mutat ilan yerlerinde ilan edilmelidir. İmar planlarına ilan süresi içinde planı yaptıran belediyeye itiraz etmek mümkündür. Bu itiraz belediye meclisinde görüşülüp ret veya kabul şeklinde kesin bir kararla sonuçlandırılacaktır. Kesinleşen imar planlarının bir örneği Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na ve İller Bankası'na gönderilmelidir.

Burada önemli bir nokta da imar planlarının aleni olmasıdır. Yani imar planları gizli belgeler olmayıp, belediyelerce çoğaltılarak veya kitapçık halinde ücreti mukabilinde isteyenlere verilmelidir.

İMAR PLÂNI TADİLÂTI VE SONUÇLARI

Yukarıda imar planlarının önemi ve nasıl yapıldığı belirtildikten sonra bu kez bu planların tadil edilmesi konusunda değinmek bu yazımızın en önemli noktasını teşkil etmektedir. Zira kalkınmakta olan ülkemizin kaynak israfına ve şehirlerimizin betonlaşmasına, çevre kirliliğine, trafik anarşisine, cadde ve sokakların sık sık kazılıp yeniden alt yapı tesislerinin yapılmasına, yeşil alanların azalmasına dolayısıyla insanların ve toplumun mutsuzluğuna sebep olması bakımından imar planlarının tadilatı büyük önem taşımaktadır.

Yukarıda imar planının taşıdığı önem belirtilirken imar planının hedefinin insan ve toplum mutluluğu olduğu ve plan yapımının tamamen bir meslek dalı olduğu vurgulanmıştı. İşte böylesine önem taşıyan imar planlarının tadil edilmesi de bu amaca, yani kamu düzenine uygun olarak ve toplumsal ihtiyaçlar gerektirdiğinde yapılmalıdır. Nitekim İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin “İmar Planı Değişikliklerinde Uyulması Gereken Esaslar” başlığı altındaki 21 inci maddesi imar planlarında bulunan sosyal ve teknik alt yapılarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişikliklerinin zorunluluk olmadıkça yapılmaması gerektiği hükmünü taşımaktadır. Ancak her şeye rağmen imar planlarında zorunluluk nedeniyle değişiklik yapılması gerektiğinde ise uyulması gerekli kurallar yönetmeliğin 21, 22, 23 ve 24 üncü maddelerinde belirtilmiştir.

Şimdi zorunlu olarak plan tadilatı yapılması gerektiği hallerde nelere uyulması gerektiğini inceleyelim.

1) İmar planında eğitim, sağlık, dini, kültürel ve idari yapılar, parklar, çocuk bahçeleri, yeşil alanlar, oyun alanları, ulaştırma, haberleşme, arıtım tesisleri, otopark, elektrik, havagazı, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon tesisleri gibi yerlerin değiştirilmesi veya plana böyle bir ek konması halinde, ilgili yatırımcı bakanlık veya kuruluşun görüşü alınmalıdır. Örnek vermek gerekirse bir okul yerinin değiştirilmesi halinde bu yerde yatırım yapacak olan Milli Eğitim Bakanlığı’nın görüşü alınmalıdır.

2) İmar Planında gene yukarıda sayılan yerlerden birinin kaldırılabilmesi için aynı bölgede yani bu tesisin hizmet götürdüğü bölge içinde eşdeğer yeni bir alanın ayrılması gereklidir. Mesela bir yeşil alan bir kuruma ait daire yeri, ibadethane kaldırılacaksa o civarda bunlar için yeni bir yer ayrılmalıdır.

3) İmar Planında inşaat emsalinin, kat adetinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi sonucu nüfus yoğunluğunun artırılması halinde; artan nüfusun ihtiyacı olan yeşil alan, çocuk ve oyun parkları, eğitim tesisleri, ibadet tesisleri, ulaştırma, haberleşme, kanalizasyon, arıtma tesisi, içme ve kullanma suyu, elektrik tesisleri, otopark, resmi tesis alanları da artırılmalıdır.

4) İmar planında kat adedinin artırılması halinde, arttırılan katlar arasında kalan yolun genişliği en az bu yolun iki kenarındaki binaların yüksekliğinin yansına 7 metre ilavesiyle elde edilecek miktar kadar olmalıdır. Yani bir yol kenarındaki katlar arttırılınca, yol da bu formüle göre genişletilmelidir. Bunu bir örnekle açıklamak gerekirse, imar planında daha önce iki kenarındaki 3 er katlı binaların yüksekliği 10,5 metre ve genişliği de 17,5 m olan bir yolun kenarındaki 3 katlı olan bu binalar her iki tarafta da 2 kat ilaveyle 5'er kata çıkartılırsa yolun genişliği de 24,5 m'ye çıkartılmalıdır.

5) İmar planında devamlılığı olan bir yol belli bir kesimde daraltılamaz. Mesela 10 m genişliğinde ve 100 m uzunluğundaki bir imar yolu 40. metreden itibaren 8 m'ye indirilemeyecektir.

6) İmar planında mevcut bir yolun kaydırılmasında mülkiyet ve yapılaşma durumu esas alınmalıdır. Mesela yol yapılaşmanın daha az olduğu bir bölgeye kaydırılabilecektir.

7) İmar planında 7 m'den dar yaya yolu, 10 metreden dar trafik yolu açılmaz.

8) İmar planında yapılacak değişiklik ile çıkmaz sokak oluşturulamaz.

Bu iki hüküm izah gerektirmeyecek kadar açıktır.

9) İmar planı içindeki karayollarında plan tadilatı ile değişiklik yapılacaksa Karayolları Genel Müdürlüğü'nden görüş alınıp buna göre davranılması gereklidir.

10) Nazım imar planlarında ana kararları bozucu fonksiyonel değişiklikler plan tadilatı yolu ile yapılamaz. Buradan şunu anlamak gerekmektedir: mesela imar planında yerleşmenin gelişme yönü ve büyüklüğü arazi kullanımlarının fonksiyonel dağılımı ve genel yoğunluk gibi hususlar değiştirilemeyecektir. Fakat mutlaka böyle bir değişiklik yapılması gerekli ise imar planının yeniden yapılması gerekmektedir. Yoğun bir sanayileşme, tabii afetler nedeniyle şehirleşmenin yönünün değiştirilmesi, büyük ölçüde turizm alanları oluşturulması gibi hallerde imar planları yeniden yapılmalıdır. Yeniden yapılanmalarda ihtiyaç duyulan sosyal ve teknik alt yapı alanları ilgili yönetmelik ile otopark yönetmeliğinde belirtilen standartlara uygun olarak düzenlenmelidir.

Görüldüğü gibi imar planlarında tadilat yapılması oldukça teknik kısıntılara tabi olup tamamıyla şehir plancılığı alanına giren teknik bir iştir.

Şimdi imar planlarında yapılan usulsüz tadilatlar nedeniyle ne gibi sonuçlar meydana geldiğini inceleyelim. Yazılı ve sözlü basın yayın organlarında sık sık vatandaş ağzından dile getirilen sokak ve caddelerin kazılıp su, kanalizasyon, telefon, elektrik şebekelerinin değiştirilmesi, hava kirliliği, otopark ve trafik sorunu, yaya kaldırımlarının istenmeyen işgali acaba neden oluşmaktadır. Bunların değişik başkaca sebepleri olmakla birlikte önemli bir nedeni imar planlarına uyulmaması ve usulsüz tadil edilmesidir.

Bilindiği üzere imar planında yollar, yeşil alanlar, konut alanları, kat yükseklikleri, sanayi ve ticarete, resmi kullanımlara ayrılan alanlar bir hesaplama ve kurallara uyma sonucu ortaya çıkmaktadır. Mesela planda gösterilen bir yolun genişliği bu yol kenarındaki binaların yüksekliği ile orantılı olup, bu binalardaki nüfusun gerektirdiği su, kanalizasyon, elektrik, telefon, otopark gibi teknik alt yapı tesisleri ile bu nüfusa yeterli yeşil alan, okul, ticaret sahaları gibi sosyal alt yapı tesislerini bunların yakınında düzenlenmiştir. Bu yol kenarındaki binaların kat adedini imar planı tadilatı ile bir kaç katma çıkartırsak burada meydana gelecek nüfus artışının ihtiyaç duyacağı teknik ve sosyal alt yapıyı arttırmak zorunda kalırız. Yani kat âdetinin birkaç kat artması ile artan nüfus için su, elektrik, telefon, havagazı, doğalgaz, okul, ticaret alanı, yeşil alanı da arttırmak gerekecektir. Tabiatıyla da yollar kazılarak yeniden daha hacimli su borusu, elektrik, telefon tesisi döşemek gereklidir. Zira bu tesisler artıştan önceki nüfusa yetecek kadar yapılmıştır. Dünyanın en zengin ülkeleri dahi ilerde nüfus yoğunluğu artacak diye yollarına ihtiyaçtan fazla, hacimli teknik altyapı döşememektedir. Kaldı ki bu tesislerden su, kanalizasyon gibi tesisler tazyikle çalıştıkları için bunları kapasitesinin çok üzerindeki genişlikte döşemek de mümkün değildir. Bu şekilde teknik altyapıyı sokak ve caddeleri yeniden kazarak genişletmek mümkün ise de yeşil alan, otopark, ticaret alanları gibi sosyal alt yapıyı ise genişletmek mümkün değildir. Bunun sonucu hep kazılan, bozulan yollar, labirent gibi temiz hava akımı alamayan sokak ve caddeler, kenarları taşıt araçları ile işgal edildiğinden geçit vermeyen yollar, tıkanan trafik, yeşil alanları azaldığından oksijeni de azalan mekanlar ve sonunda betonlaşıp, hava kirliliğinden, trafik anarşisinden çamurlu, bozuk yollardan geçilmeyen şehirler oluşmaktadır. Oysa Paris, Londra gibi Avrupa şehirlerinde imar planları sık sık tadil edilmeyip mevcut doku aynen muhafaza edildiğinden bundan 100 yıl hatta 200 yıl evvel yapılan binalar, sokaklar, yeşil alanlar aynen durmaktadır. Artan nüfusun ihtiyacını gidermek için ise şehrin dışında yeni yerleşim alanlar düzenlenerek şehirler tek merkezlilikten çıkartılıp arazi üzerine yayılmak suretiyle yukarıda bahsettiğimiz mahzurlar giderilmiştir. Tabii ki böylesine usulsüz olarak yapılan plan tadilatlar belli merkezlerde nüfusun yoğunlaşıp yığılması ve buradaki arsa, binaların astronomik fiyatlara ulaşmasına da yol açmaktadır.

İmar planlarının mevzuata aykırı olarak tadilatı ayrıca suç da oluşturabilmektedir. Görev icabı müfettiş olarak belediyelerde yaptığımız soruşturmaların büyük bir bölümünü usulsüz imar planı tadilatları oluşturmaktadır.

Bu soruşturmalar sonunda ise idare kurulları ve Danıştay ilgililer hakkında lüzumu muhakeme kararı vermekte, imar planı tadilatları belediye meclisi kararı ile yapıldığından belediye meclisi üyeleri de bu yüzden mahkeme önüne çıkmaktadır.

İMAR PLANI TADİLATI KARŞISINDA İLGİLİLERE DÜŞEN GÖREVLER

Belediye Başkanlarına düşen görevler

Öncelikle kamu yaran taşımayan, kişi veya menfaat gruplarına yönelik imar planı tadilatı ile mevzuata aykırı plan tadilatlarını belediye meclisine getirmemelidirler. Belediye meclisinden çıkmış mevzuata aykırı plan tadilatlarına karşı 1580 sayılı Belediye Kanununun 73 üncü maddesi gereğince İlçe Belediye Başkanları bağlı oldukları Valiliğe, İl Belediye Başkanları da İçişleri Bakanlığı'na ilandan itibaren 10 gün içinde itiraz etmelidirler. Ayrıca İmar Planları ve tadilatları kitapçık şeklinde çoğaltılarak halkın istifadesine sunulmalıdır.

Belediye fen elemanlarına düşen görevler

İmar Planı yapmaya yetkili olmayan belediye fen elemanları imar planı tadilatı çalışması yapmamalı, mevzuata aykırı plan tadilatı teklif ve çalışmalarındaki aykırılıklar konusunda belediye başkanlarını aydınlatmalıdırlar. Yapılan plan tadilatlarının mutlaka İlçelerde Kaymakamlık ve Vilayet kanalı ile İllerde ise Vilayet kanalı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na ve İller Bankası Genel Müdürlüğüne gönderilmesini sağlamalıdırlar.

Belediye meclisi üyelerine düşen görevler

Bulundukları beldede aynı zamanda halkın temsilcileri olan belediye meclisi üyelerine burada çok büyük bir görev düşmektedir. Zira yukarıda açıklandığı gibi imar planlarının gerek yapımı gerekse tadilatı belediye hudutları dâhilinde belediye meclisinin onayı ile yürürlük kazanmaktadır. Bu nedenle meclise getirilen imar planı tadilatlarına ilişkin talepleri titizlikle incelenmeli, mümkünse bundan anlayan teknik elemanlara inceletmeli ve şu hususlara dikkat etmelidirler:

1 — Zorunluluk ve kamu yararı olmadıkça imar planı tadilatı tekliflerine ihtiyatla bakılmalıdır.

2 — Kişi ve zümre çıkarlarına yönelik plan tadilatları ile yetkili imar planı müellifine yaptırılmamış plan tadilatlarına karşı çıkılmalıdır.

3 — Bu yazımızın yukarıda “İmar Planı Tadilatı ve Sonuçları” başlığı altında 10 madde halinde bahsedilen ve “İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait

Esaslara Dair Yönetmelik ’in 3 üncü bölümünde 21’den 25’e kadar olan maddelerinde belirtilen hususlara uyulup uyulmadığı mutlaka incelenip araştırılmalı bu hususlara uyulmamış ise teklife ret oyu verilmelidir.

İmar Planı müelliflerine düşen görevler

Malum olduğu üzere imar planları yapabilmek için “İmar Planlarının Yapımını Yüklenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Yeterlilik Yönetmeliği’nde belirlenen şehir plancısı, bölge plancısı, kentsel tasarımcı, mimar unvanını almak yanında, Bayındırlık İskan Bakanlığınca yapılacak değerlendirme sonucu verilecek yeterlik belgesine sahip olmak gerekmektedir. Bunun tabii sonucu olarak imar planı tadilatları da yeterlik belgesine sahip bir müellif yani şehir plancısı tarafından yapılmalıdır. Anılan Yönetmeliğin 11 inci maddesi müellif ve müellif kuruluşlarının planlama çalışmalarını yürütürken objektif ve tarafsız davranmak; bilimsel ve teknik verilere göre hareket etmek zorunda olduklarını, 16 ncı maddesi müelliflerin yaptığı planlama işinden dolayı mesleki faaliyetleri ile ilgili konularda hüküm giymiş olması veya plan yapım ve değerlendirmesine ait yönetmelik hükümlerine aykırı iş ve işlemlerini mahkeme kararıyla sabit olması halinde yeterlik belgelerinin sürekli olarak iptal olunabileceği, plan yetersizliği sebebiyle 2 defa ret ve iade olduğunun belgelenmesi halinde yeterlik belgelerinin 1 yıl süre ile askıya alınabileceği hükme bağlanmıştır. Bu şekliyle imar planları yapımı ve tadilatı konusunda tek yetkili olan imar planı müelliflerine de büyük görevler düşmektedir. Bu nedenle müelliflerde kamu yaran olmayan, kişi ve zümre çıkarlarına yönelik, mevzuata aykırı imar planı yapımlarını gerçekleştirmemelidirler.

Mülki İdare Amirlerine düşen görevler

Bilindiği üzere 1580 sayılı Belediye Kanununun 74 üncü maddesi “.....Devlet kanun ve nizamnamelerine mugayir olarak ittihaz edilen mülhakat meclisi kararları valinin talebi üzerine vilayet idare heyeti tarafından, vilayet merkezi olan mahallerde Dâhiliye Vekâletinin talebi üzerine Devlet Şurasınca tetkik olunarak tasdik veya iptal olunur.” hükmünü taşımaktadır. Günümüz Türkçesiyle bu madde; mevzuata aykırı olarak alınmış belediye meclisi kararlarının belediyenin bulunduğu ilin valisinin talebi üzerine İl İdare Kurulu tarafından, Vilayet merkezi olan beldelerde İçişleri Bakanlığı’nın talebi üzerine Danıştay tarafından incelenerek tasdik veya iptal olunabileceğini belirtmektedir.

Bu hüküm kesin olsun veya olmasın her türlü meclis kararlarının kapsadığı gibi bir süre ile de sınırlanmamıştır.

Kanaatimizce, hayati önem taşıyan bu konuda Valilerimizin bu maddedeki yetkilerini kullanarak, usulsüz plan tadilatı yoluyla imar planlarında açılan yaralara mani olmalarında büyük yarar bulunmaktadır.

Yukarıda bahsettiğimiz gibi belediyeler imar planı tadilatlarını onaylamaya esas meclis kararı ile birlikte Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile İller Bankası Genel Müdürlüğüne göndermekle yükümlü olduklarından, valilerimiz Vilayet kanalı ile gönderilen bu kararları ve planı Bayındırlık İskan Müdürlüklerindeki yetkili elemanlara inceleterek mevzuata aykırı olanlar hakkında 74 üncü maddedeki yetkilerin kullanılmasına gayret sarf etmelidirler.

SONUÇ

Yazımızın önceki bölümlerinde açıklandığı gibi üzerinde yerleşilen yerleşim yerinin iklim, arazi şartları, ekonomik ve sosyal gelişme gibi hususları göz önüne alınarak ancak bu konuda eğitim görmüş ve yetkili şehir plancıları tarafından, gene bu arazi parçası üzerinde yaşayan insanların mutluluğu, sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmesi hedef alarak yapılan ve bir bütünlük arz eden imar planlarında yapılacak her tadilatın açılmış bir yara olduğu, bugün yaşadığımız şehirlerdeki betonlaşmadan, trafik keşmekeşine, hava kirliliğinden gürültüye, susuzluktan altyapı eksikliğine ve salgın hastalıklara, kalkınma yolundaki ülkemizin kaynaklarının yok olup gitmesinden insanların mutsuzluğuna uzanan yolda büyük payı olduğu göz önüne alınıp plan tadilatları belediyelerimizin gündeminden çıkartılmalıdır.

Sadece kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde ve mevzuata kesinlikle uyularak imar planı tadilatı yapılmalı ve bu da asgari düzeyde tutulmalıdır.

Ayrıca başta belediye başkanlarımız olmak üzere belediye fen elemanları, belediye meclis üyeleri ve bilhassa Valilerimiz imar planlarına gerekli önemi vererek bunlardaki tadilat konuları gündeme geldiğinde gayet hassas davranarak üzerlerine düşen görevleri titizlikle yerine getirmeli imar planı tadilatlarını ihtiyatla karşılamalıdır.

DERNEKLERİN DENETİMİ

Murat KOCA
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Sahip olduğu imkânlardan başkalarının da istifadesini temin için yardımda bulunma; fakir ve muhtaçlara yardım etmek için mali, bedeni ve fikri çalışmalara katılma, toplumumuzun en önemli özelliklerinden birisidir. Önceleri vakıflar eliyle yürütülen bu faaliyetlerin, sonradan hem vakıf ve hem de demek çatısı altında yürütüldüğü görülmektedir. Hukuk sistemimizde demek kurma konusunda ilk düzenleme, 1908 Meşrutiyet Anayasası ile yapılmıştır. Bu Anayasanın 120 nci maddesinde, “Devleti Osmaniye’nin tamamıyet-i mülkiyesini ihlal... Meşrutiyet ve hükümeti tağyir ve Kanun-u Esası ahkâmı hilafına hareket... edep-i umumiye ye mugayir cemiyetler teşkili memnudur....” denilmektedir. Anayasanın bu maddesine istinaden 3.8.1909’da Cemiyetler Kanunu çıkarılmıştır.

1924 Anayasası, derneklerle ilgili hususları, 70 inci ve 79 uncu maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 70 inci maddesinde, “Şahsi masuniyet., cemiyet... Hak ve hürriyetleri Türklerin tabii hukukundandır.”, 79 uncu maddesinde ise, “...cemiyetlerin... Serbestlik sınır kanunlarla çizilir.” denilmiştir.

Daha sonra, 1926 yılında çıkarılan Türk Medeni Kanunu’nun 53 - 72 nci maddelerinde derneklerle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Medeni Kanunla birlikte dernek kurma kolaylaştırılmış ve idari makamların yetkileri azaltılmıştır. 1938 tarihli 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu, Medeni Kanunla getirilen bu yapıyı değiştirip, dernek kurmayı izne bağlamıştır. Bu Kanunla, idari makamların denetim ve gözetim yetkileri artırılmış ve derneklerin kapatılması yetkisi de bu makamlara verilmiştir. 1946 yılından sonra Türkiye’de derneklerin gelişme sürecine baktığımız zaman çok yoğun ve çok hareketli bir dernekleşme ile karşılaşırız. Bunun ana sebebi, 1946’ya kadar çok sıkı bir denetim altında tutulan sosyal ve siyasal katılma haklarının 1946 yılında Cemiyetler Kanununda yapılan önemli değişikliklerle gerçek bir özgürlüğe kavuşmasıdır.¹

1961 Anayasasının 29 uncu maddesi demek kurma hakkını düzenlemiştir. Bu maddeye göre, herkes önceden izin almaksızın demek kurma hakkına sahip-

¹ Ahmet N. YÜCEKÖK, Türkiye’de Dernek Gelişmeleri, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, s. 11.

tir. Hakkın sınırlandırılması, kamu düzeni ve genel ahlaki korumak amacıyla kanunla söz konusu olabilir. 1961 Anayasası ile getirilen bu düzen, kısa zamanda eleştirilere uğramış ve bu eleştiriler 1971 yılında Anayasa değişikliğine yol açmıştır. 1961 Anayasasının derneklerle ilgili maddesinde yapılan değişiklikle, hakkın kullanılmasında bazı sınırlamalar getirilmiştir. Bunu takiben 22.11.1972 tarihli 1630 sayılı Dernekler Kanunu yürürlüğe konulmuş ve bu kanunla 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

Derneklerle ilgili son düzenlemeler 1982 Anayasası ve 2908 sayılı Demekler Kanunu ile yapılmıştır. 1982 Anayasasının 33 üncü maddesine göre, “Herkes, önceden izin almaksızın demek kurma hakkına sahiptir... Demek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir....” Anayasanın bu maddesine istinaden, 7.10.1983 gün ve 18184 sayılı Resmi Gazete ’de yayınlanan ve 1630 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 2908 sayılı Dernekler Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanunun 1 inci maddesini esas almak suretiyle derneğin tarifini, “Kazanç paylaşma dışında, Kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir gayeyi gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek kişinin, bilgi ve çalışmalarını gönüllü olarak birleştirmeleri suretiyle meydana getirdikleri bir teşkilattır.” şeklinde yapmak mümkündür.

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü kayıtlarına göre, 30.6.1994 tarihi itibarıyla ülkemizde kumlan derneklerle ilgili genel bilgiler şu şekildedir:

Toplam demek sayısı:	114.204
+ Faal demek sayısı:	57.395
— Sosyal amaçlı demekler:	17.416
— Dini konulu dernekler:	13.571
— Sportif amaçlı demekler:	8.233
— Kültürel amaçlı demekler:	18.097
— Üniversite öğrenci demekler:	78
+ Kapatılan, dağılan, fesh olan demek sayısı:	56.809
— Mahkeme kararı ile kapatılanlar:	24.454
— Mülki amir kararı ile kapatılanlar:	21.300
(Kendiliğinden dağılmış sayılanlar)	
— Genel kurul kararı ile fesh olanlar	:11.055

Bu rakamlara göre, Türkiye’de kumlan derneklerin yaklaşık yansının çeşitli sebeplerle artık faal olmadığı görülmektedir. Faal olan derneklerden kültürel amaçlı olanları % 31.53 oranı ile ilk sırayı almakta olup, bunu % 30.34 ile sosyal amaçlı

dernekler, % 23.64 ile dini konulu demekler, % 14.34 ile sportif amaçlı dernekler ve % 0,14 ile üniversite öğrenci dernekleri takip etmektedir.

DERNEKLERİN GENEL DENETİMİ

2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun 45 inci maddesi, derneklerin genel denetimlerine ait hususları düzenlemiştir. Bu maddeye göre, derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri ve her çeşit eklentileri, defterleri, hesap ve işlemleri İçişleri Bakanlığı veya bulundukları yerin en büyük mülki amiri tarafından her zaman denetlenebilir. İçişleri Bakanlığı bu denetlemeyi;

- a) Bakanlık Teftiş Kumlu; (Mülkiye Müfettişleri)
- b) Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kumlu; (Polis Müfettişleri)
- c) Dernekler Özel Denetleme Gmbu Elemanları; (Demek Denetçileri)
- d) Bakanlık ve Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatında görevli

diğer memurlar;

En büyük mülki amirler ise bizzat veya görevlendirecekleri memur veya memurlar aracılığı ile yaptırırlar.

Dernekler, amaç ve faaliyetleriyle ilgili bulunan bakanlıklar tarafından, ayrıca öğrenci dernekleri ilgili yükseköğretim kurumunca; dini konulu demekler, Diyanet İşleri Başkanlığınca; spor demek ve kulüpleri de Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünce denetlenmektedir. Bu maddede geçen “öğrenci dernekleri” deyimi, aynı Kanunun 38 inci maddesi ile ayrıca düzenlenen ve yükseköğretim kuruluşlarında kayıtlı öğrencileri temsil eden dernekleri ifade etmektedir.²

Derneklerin denetimi ile ilgili olarak esas düzenleme Demekler Kanunu ile yapılmış olmakla birlikte, diğer kanunlarda da bu hususta hükümler bulunmaktadır. Bunlardan birisi olan 2443 sayılı Devlet Denetleme Kumlu Kurulması Hakkında Kanunun 2 nci maddesinde, Devlet Denetleme Kumlunun, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, kamuya yararlı derneklerde her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapmakla görevli ve yetkili olduğu belirtilmiştir. Görüldüğü gibi Devlet Denetleme Kurulunun bu görevi, bütün dernekler değil, sadece kamuya yararlı demekler için söz konusudur. Ayrıca 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanunun 20 nci maddesinde de, Başbakanlık Teftiş Kumlu Başkanlığının Başbakan adına, “Vakıflarda, derneklerde... teftiş, denetim veya bu maksatla ku

² Bilal UÇAR, Türk Dernekler Hukuku, İstanbul, 1993, s. 52.

rumuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak..." ile görevli ve yetkili olduğu hükmüne bağlanmıştır.

Denetleme sırasında, görevli memurlar tarafından istenecek her türlü defter, belge ve işlemli yazıların, dernek yetkilileri tarafından gösterilmesi veya verilmesi, yönetim yerleri, müesseseleri ve eklentilerine girme isteminin yerine getirilmesi zorunludur.

Dernekler Kanununun, derneklerin genel denetimini düzenleyen 45 inci maddesi, denetlemenin amacını ve sınırını tespit etmemiştir. Fakat aynı kanunun, "Dernekler Özel Denetleme Grubu Oluşturulması" başlıklı 46 ncı maddesi,

"Derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaç ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdürüleceği belirtilen çalışma konulan doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerini, işlemlerini, defterlerini ve hesaplarını mevzuata ve tüzüklerine uygun olarak yürütüp yürütmediklerini denetlemek üzere İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde bir dernekler özel denetleme grubu oluşturulur."

Hükmü ile denetlemenin hangi çerçevede yapılması gerektiğini tayin ve tespit etmiştir. Bu maddede geçen, denetimin amacı ile ilgili hükmün, dernekleri denetlemeye yetkisi olan diğer görevliler için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekecektir.

DERNEK DENETÇİLERİNİN GÖREV VE YETKİLERİ

9.11.1992 gün ve 21400 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanan Demekler Özel Denetleme Grubunun Kuruluşu ve Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde, üstte sözü edilen dernek denetçilerinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

Buna göre, Dernekler Özel Denetleme Grubu Denetçileri, Dernekler Kanunu kapsamına giren derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri ve her çeşit eklentilerinde, tüzüklerinde gösterilen amaç ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdürüleceği belirtilen çalışma konuları doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerini, işlemlerini ve hesaplarını mevzuata ve tüzüklerine uygun olarak yürütüp yürütmediklerini denetlemekle görevli ve yetkilidirler.

Denetçiler

1 — Denetim Grubu içinde çalışma programlarıyla verilen konularda denetim, inceleme ve araştırma yaparlar.

2 — Denetimini yaptıkları derneklerin idari, mali, sosyal durumları ile mevzuatın uygulanması konularında inceleme ve araştırma yaparlar, sonucu bir raporla Güvenlik Daire Başkanlığına bildirirler.

3 — Suç işledikleri anlaşılan veya ihbar ve şikâyet olunan demek başkan ve üyeleri ile derneğe bağlı müessese ve eklentileri hakkında denetim, inceleme ve araştırma yaparlar, elde edecekleri belgelerle birlikte tanzim edecekleri raporları, ilgili birimlere iletmek üzere Güvenlik Daire Başkanlığına verirler.

4 — Merkezde, derneklerle ilgili mevzuatın hazırlanması ve uygulanması ile ilgili planlama ve düzenleme çalışmalarına katılırlar.

5 — Hizmetçi eğitim amacıyla düzenlenecek programların hazırlanması ve uygulanmasına katılırlar.

6 — Kanun, Tüzük, Yönetmelik ve Yönergelerle verilen diğer görevleri yaparlar.

Yukarıda sayılan görevler, adı geçen Yönetmelikle belirtilen usullere göre yapılır.

GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMA

Derneklerin yönetim kurulları başkan ve üyeleri ile ilgili personeli, yetkili memurlar tarafından görevinden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma, Dernekler Kanunu'nun 45 inci maddesi ve Dernekler Özel Denetleme Grubunun Kuruluşu ve Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 11 inci maddesinde düzenlenmiştir.

Vali ve Kaymakamlar; bakanlıklar, genel müdürlük veya başkanlık müfettişleri, İçişleri Bakanlığı Özel Denetleme Grubu elemanları olan demek denetçileri ile ilgili yükseköğretim kurumu görevlileri, denetimleri sırasında;

1 — Kasasını veya veznesini kontrol ettirmekten, para ve para hükmündeki evrakı, ayniyatı ve bunların hesaplarını ve defterlerini göstermekten ve sorulan sorulara cevap vermekten; merkez, müessese veya eklentilerine girilmek istemini yerine getirmekten kaçınan,

2 — İşlemlerinde önemli yolsuzluk görülen, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma veya kaçakçılık suçlarını işleyen,

3 — Ağır hapis cezası verilmesini gerektirir suç işleyen,

4 — Evrakta sahtekârlık yapan,

Yönetim kurulları başkan veya üyelerini veya ilgili personelini geçici olarak görevden uzaklaştırabilir.

Denetleme Vali ve Kaymakamların görevlendirdiği memur veya memurlar aracılığı ile yapıldığı takdirde görevden uzaklaştırma, memurun veya memurların önerisi üzerine Vali ve Kaymakamın onayı ile olur.

Görevden uzaklaştırma kararı ve gerekçesi, ilgili Valilikçe Cumhuriyet Başsavcılığına en geç üç gün içinde bildirilir.

DENETÇİLERİN YAPAMAYACAĞI HUSUSLAR

Demek denetçileri veya daha önce belirtilen diğer görevliler tarafından yerine getirilecek denetimlerde, sınırsız bir denetim yetkisi söz konusu değildir. Anayasanın 33 üncü maddesinde “Herkes önceden izin almaksızın demek kurma hakkına sahiptir.” denilmek suretiyle, kuruluşları anayasaya dayandırılan derneklerin denetimlerinde, demek denetçileri ile diğer denetim görevlilerine bazı kısıtlamalar getirilmiştir.

Daha önce adı geçen Yönetmeliğin 12 nci maddesinde denetçilerin yapamayacağı hususlar tespit edilmiştir.

Denetçiler;

1) Denetleme, araştırma ve inceleme ile görevli oldukları demek, müessese ve eklentilerinde görevlilerin yürütme işlerine karışamazlar,

2) İnceledikleri evrak ve defterler üzerinde düzeltme yapamazlar veya bunlara yazı yazamazlar. (Belirli döneme ait işlemlerin denetlendiğini gösteren ve denetçi tarafından tarih ve imza atılmak suretiyle yazılacak yazı ve işaretler bu yasağın dışındadır.)

3) Denetleme, inceleme ve araştırma için gidecekleri yerleri ve yapacakları işleri başkalarına bildiremezler,

4) Görevleri sebebiyle duydukları ve öğrendikleri gizli konularda yaptıkları inceleme ve araştırma ile ilgili hususları, safhalarını ve tanzim edecekleri raporları açıklayamazlar,

5) Gizli yazıları başkalarına yazdıramazlar,

6) Denetleme, inceleme ve araştırma ve görevli bulundukları sırada bu işlerle ilgili kimselere konuk olamazlar, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak denetim ile ilgili görevlilerin ve şahısların hizmet ve ikramlarını kabul edemezler, bunlarla alış verişte bulunamazlar, borç alıp veremezler.

İDARE VE KOLLUK KUVVETLERİNİN YETKİSİ

2908 sayılı Dernekler Kanunu’nun 48 inci maddesine göre, kolluk kuvvetleri yani Polis ve Jandarma, derneklerin yönetim yeri, müesseseleri ve tesisleri ile her çeşit eklentilerine mahallin en büyük mülki amirinin yazılı emriyle her zaman girebilirler.

Bu şekilde girilen yerlerde;

1 — Yanında veli veya vasisi olmadan 18 yaşından küçüklerin veya ortaokul veya ortaöğretim öğrencilerinin kabul edildiği,

2 — Fuhuş yapıldığı, kumar oynandığı veya genel ahlaka aykırı harekette bulunulduğu,

3 — Uyuşturucu maddelerden herhangi birisinin kullanıldığı,

4 — Kanunların bulundurulmasını yasakladığı silah, alet veya maddelerin veya kanunların yasak ettiği her türlü rejim, doktrin veya ideolojileri temsil eden resim, afiş, pankart ve yazıların veya mahkemelerce yasaklanmış yayınların bulundurulduğu veya kanunlara göre suç sayılan faaliyetlerde bulunulduğu,

5 — Suçlulara yataklık edildiği,

6 — İzin alınmaksızın alkollü içki kullanıldığı,

Tespit edildiği takdirde, o yer ve eklentileri hakkında 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanununun 8 inci maddesi uygulanır.

Adı geçen Kanunun söz konusu maddesi, umuma açık yerlerin, polisin elde ettiği kati deliller üzerine, valilik ve Kaymakamlıkça kapatılması veya faaliyetten men edilmesi hususunu düzenlemiştir. Bu maddeye göre, kapatma veya faaliyetten men cezası, en fazla üç ay; eğer konusu suç teşkil eden Fiiller sebebiyle alınmış ise, altı ay süre ile uygulanmaktadır.

Derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri, tesisleri ve her çeşit eklentilerine, 18 yaşından küçükler ile ortaokul ve ortaöğrenim öğrencilerinin yanlarında veli veya vasileri olmadan kabul edilmelerine ve dernek lokallerinde alkollü içki kullanılmasına demek yöneticilerinin başvurusu üzerine, mahallin en büyük mülki amirince izin verilebilir. Demekler Kanununun 41 inci maddesine göre, derneklerin, tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere, kanunların dernekler tarafından yapılmasını yasaklamadığı eğitim ve öğretim faaliyetleri için yurt, pansiyon, kitaplık ve okuma odası; sosyal yardım faaliyetleri için çocuk bakım yuvası, huzurevi, aşocağı; sportif faaliyetler için spor saha veya salonu ve meskûn yerler dışında kamp tesisleri kurmaları ve işletmeleri, izin almalarına bağlı olduğundan; izin alınarak açılan derneklere ait adı geçen yerlere, 18 yaşından küçükler ile öğrencilerin kabulü hususunda Valilik veya Kaymakamlıktan izin alınmasına lüzum yoktur. İzin alma keyfiyeti, Kanunun 41 inci maddesinde sayılanlar dışındaki derneklere ait yerler için söz konusudur.

DERNEKLERİN MALİ DENETİMİ

Derneklerin amaçlarını gerçekleştirmek için gelire ihtiyaçları vardır. Derneklerin gelirlerini toplamada ve giderlerini yapmada uymaları gereken esaslar Demekler Kanunu'nun 63 üncü maddesi ve bu maddeye istinaden çıkarılmış olan Yönetmelikle düzenlenmiştir. Kanunun 63 üncü maddesine göre, dernek gelirleri alındı belgeleri ile toplanır ve giderler harcama belgesi ile yapılır. Harcama belgelerinin saklanma süresi, özel kanunlarda gösterilen daha uzun süreye ilişkin

hükümler saklı kalmak üzere beş yıldır. Demek gelirlerinin alınmasında kullanılacak alındı belgesi Maliye Bakanlığınca bastırılır. Alındı belgelerinin biçimi, bastırılması, derneklere verilmesi, kullanılanların denetlenmesi ve alınacak ücretin, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca düzenlenecek yönetmelikle tespiti hükme bağlanmıştır.

Kanunda sözü edilen Demek Gelirlerinin Toplanmasında Kullanılacak Alındı Belgeleri Hakkındaki Yönetmelik 9.6.1984 gün ve 18426 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanmıştır. Bu Yönetmeliğin 11 inci maddesi gereğince, derneklerin tahsilat işlemleri ile tahsilatta kullandıkları alındı belgeleri, her yıl mahallin en büyük mülki amirliğince İçişleri ve Maliye teşkilatında çalışanlar arasında görevlendirilecek en az iki kişilik komisyonca denetlenmelidir. Lüzumu halinde, ilgili Bakanın onayı ile derneklerin tahsilat işlerinde kullandıkları alındı belgeleri ve tahsilat işlemlerinin denetimi, Mülkiye Müfettişleri, Maliye Müfettişleri, Polis Müfettişleri ile derneğin gayesi ve denetimi ile ilgili Bakanlık Müfettişlerince de yaptırılabilir. Maliye Müfettişlerinin bu görev yetkisi, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyi değiştiren 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 20 nci maddesinin (a/3) fıkrasında da ayrıca belirtilmiştir. Halen derneklerin genel ve mali denetimi, İçişleri Bakanlığınca zaman zaman gönderilen genelgeler doğrultusunda, periyodik olarak Valilik ve Kaymakamlıklarca oluşturulan ekipler vasıtasıyla her yıl yapılmak suretiyle uygulanmaktadır.

DERNEKLERCE İŞLETİLEN ÖĞRENCİ YURTLARI İLE BENZERİ KURUMLARIN DENETLENMESİ

Türkiye, nüfus sayısı itibariyle genç nüfusa sahip olup, dolayısıyla öğrenci sayısı fazladır. Yükseköğrenim öğrencisinin, genellikle ailenin yerleştiği mahal dışında bir okulda okuması, orta öğrenim öğrencilerinden ise yine önemli bir kısmının okulu olmayan köy nüfusuna dâhil olması ülke çapında öğrenci yurdu ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu önemli ve acil ihtiyacın her zaman ve her yerde devletçe sayı ve mahiyet itibariyle yeterince karşılanamaması nedeniyle, bu boşluk başta vakıf ve dernekler olmak üzere çeşitli sosyal kurum ve kuruluşlarca doldurulmaya çalışılmaktadır. Derneklerin, yurt açma dışında da çeşitli sosyal faaliyetleri bulunmakla birlikte, yurt ve benzeri yerlerin açılması ve özellikle denetimi ayrı bir yönetmelikle düzenlendiği için incelememizde, dernek yurtlarının denetimine ayrı bir başlık altında yer verilmiştir.

Daha önce de belirtildiği gibi, Dernekler Kanunu'nun 41 inci maddesi, derneklerin, tüzüklerinde belirtilen amaçları gerçekleştirmek üzere, kanunların dernekler tarafından yapılmasını yasaklamadığı eğitim ve öğretim faaliyetleri için yurt, pansiyon, kitaplık ve okuma odası gibi tesisleri izin almak suretiyle açabilmelerine imkân tanımıştır. Kanunun bu maddesine istinaden çıkarılan 84/8262 sayılı Derneklerin İzinle Kurabileceği Tesisler Hakkında Yönetmelik 31.7.1984

gün ve 18475 sayılı Resmi Gazete 'de yayınlanmıştır. Adı geçen Yönetmeliğin 4 üncü maddesine göre, derneklerin eğitim ve öğretim faaliyetleri için yurt, pansiyon; kitaplık ve okuma odası açıp işletmesine, tesisin kurulacağı il milli eğitim ve kültür müdürlüklerinin görüşü alınmak şartıyla valiliklerce izin verilmektedir.

Yurt, pansiyon ve benzeri kurumların açılması, devri, nakli ve kapatılması konularında tabi olacakları hususlar ile bunların idaresi, işletilmesi ve denetlenmesi esaslarını tespit amacıyla, 17.3.1989 gün ve 20111 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 89/13715 sayılı Öğrenci Yurtları ile Benzeri Kurumların Açılması, İşletilmesi ve Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur. Adı geçen yönetmeliğin 8 inci maddesine göre, derneklere ait yurt, pansiyon vb. kurumların;

a) Açılma izninin verilmesi, devir, nakil ve kapatılması; 2908 sayılı Dernekler Kanunu ve bu kanuna istinaden çıkarılan yönetmeliklere; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/C-I maddesi hizmet içinde devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmayı disiplin cezası ile müeyyidelendirmiştir.

b) Açılma izninin verilmesinde dikkate alınacak esaslar ile idaresi, işletilmesi ve denetlenmesi bu yönetmelik hükümlerine tabi olacaktır.

Derneklere ait yurt ve pansiyonların denetlenmesi, adı geçen Yönetmeliğin 45 inci ve müteakip maddelerinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 45 inci maddesinin (a) fıkrasına göre, denetleme, kurumların bağlı oldukları kuruluşların, (dernek yurtları için derneklerin) tabi oldukları mevzuat hükümleri ile bu Yönetmelikte belirtilen esaslar dikkate alınarak yapılmalıdır. Yönetmeliğin 45 inci maddesinin (b) fıkrası ise, derneklere ait kurumların (yurt, pansiyon) 2908 sayılı Dernekler Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklere uygunluğu bakımından, İçişleri Bakanlığı veya bulundukları yerin en büyük mülki amiri tarafından denetlenmesini hükme bağlamıştır. Aynı maddenin (e) fıkrasına göre ise, derneklere ait kurumlar, eğitim ve öğretimi faaliyetleri bakımından Milli Eğitim Bakanlığınca yılda en az bir defa, Milli Eğitim bakanlığının vereceği talimata uygun olarak mülki amirler tarafından yılda en az üç defa denetlenecektir. Görüldüğü gibi Yönetmelik, derneklere ait kurumların genel anlamda denetlemelerini, İçişleri Bakanlığı ile valilik ve kaymakamlıklara vermiş, yılda bir defa ise eğitim ve öğretim faaliyetleri bakımından, Milli Eğitim Bakanlığınca denetlenmesi gerektiğini belirtmiştir.

Söz konusu, 89/13715 sayılı Yönetmeliğin 46 ncı maddesi denetleme ekiplerini düzenlemiş olup, buna göre, kurumların Milli Eğitim Bakanlığı denetimleri, Bakanlık Teftiş Kurulu veya Bakanlık tarafından teşekkül ettirilen, iki kişiden az olmayan ekiplerce yerine getirilecektir. Kurumların mülki amir denetimleri

ise, mülki amirlerin görevlendireceği ekiplerce yapılacaktır. Bu ekiplerde, il milli eğitim müdürlüğü ile derneklerle ilgili hizmetleri yürüten il biriminden (il emniyet müdürlüğünden) birer temsilci bulunacaktır.

Yönetmeliğin 47 nci maddesi gereğince, denetleme sırasında kurum idare organları görevli memurlar tarafından istenecek her türlü defter, belge ve işlemler yazıları göstermek ve vermek, bu görevlilerin kurumun kasa ve veznesini, para ve para hükmündeki evrakım, ayniyatı ve bunların hesaplarını kontrolüne müsaade etmek zorundadırlar.

Kurum idare organları, istendiğinde, denetleme ekiplerine, kurumun yönetim yerleri dâhil binalarda mevcut bütün tesis ve odaları göstermekle mükelleftir. Milli Eğitim Bakanlığınca yapılacak denetimler, daha önce belirtildiği gibi, eğitim ve öğretim faaliyetleri açısından olacağına göre, denetlemenin de bu doğrultuda olması ve denetleyicilerin amacı aşan tutum ve davranışına girmemeleri uygun olacaktır. Diğer taraftan, sosyal yardım gayesiyle fakir öğrencileri barındırmak için derneklerce teşkil edilerek, yürütülen çoğu demek yurtlarında barınan öğrencilerden ücret alınmadığından ve yurt için yapılan harcamalar, doğrudan demek bütçesinden yapıldığından ve dolayısıyla kurumun ayrı bir bütçe ve kasasından bahsedilemeyeceğinden; bu durumda, Milli Eğitim Bakanlığınca yapılacak denetimlerde, kurumların kasa ve veznesiyle mali konularını denetlemek hukuken ve fiilen mümkün olamayacaktır.

Yönetmeliğin 48 inci maddesi gereğince yapılan denetleme neticesinde hazırlanan denetleme sonuçları, alınacak tedbirler ve yapılacak işlerle birlikte kurum idaresine ve kurumun bağlı olduğu demeğe de bildirilecek; bu bildiride yapılacak işlerin tamamlanma zamanı da belirtilecektir.

Kurum, belirtilen süre içinde gerekli tedbirleri almalı, yapılacak işleri yerine getirmeli ve bu hususu denetlemeyi yapan makama yazılı olarak bildirmelidir.

Yönetmeliğin, “Görevden uzaklaştırma”yı düzenleyen 49 uncu maddesi, Dernekler Kanununun 45 inci maddesi ile paralel bir düzenleme getirmiştir. Dernekler Kanununun 45 inci maddesinde sayılan ve incelememizde daha önce belirtilen hususlar ile “denetleme makamlarınca bildirilen işleri yerine getirmeyen” kurum ve yönetim personeli veya kurum görevlileri, geçici olarak görevden uzaklaştırılabilecektir.

Milli Eğitim Bakanlığınca yapılan denetimlerde görevden uzaklaştırma yetkisi ekip başkanı tarafından kullanılacaktır. Denetleme Vali ve Kaymakamların görevlendirdiği ekip aracılığı ile yapıldığı takdirde, görevden uzaklaştırma ekip başkanının teklifi üzerine Vali veya Kaymakam onayı ile olacaktır.

Görevden uzaklaştırmaya sebep olan fiilin, ilgili Valilikçe Cumhuriyet Başsavcılığına en geç üç gün içinde bildirilmesi yine Yönetmelik hükmüdür.

Yönetmeliğin 49 uncu maddesinin (a) fıkrasındaki “Kasasını veya vizesini kontrol ettirmekten, para ve para hükmündeki evrakı, ayniyatı ve bunların hesaplarını ve defterlerini göstermekten ve sorulan sorulara cevap vermekten; merkez, müessese veya eklentilerine girme yolundaki talepleri yerine getirmekten kaçınan” kurum ve yönetim personeli, Demekler Kanunu’nun 82 inci maddesi gereğince, 3 aydan 6 aya kadar hapis cezasıyla cezalandırılır. Maddenin (b) fıkrasındaki, işlemlerinde önemli yolsuzluk görülen, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma veya kaçakçılık suçlarını işleyen”; (c) fıkrasındaki, ağır hapis cezası verilmesini gerektirir “suç işleyen” ve (d) fıkrasındaki, “evrakta sahtekârlık yapan” görevliler de yine Türk Ceza Kanunu ve diğer kanunlara göre cezalandırılacaklardır. Fakat maddenin (e) fıkrasındaki, “denetleme makamlarınca bildirilen işleri yerine getirmeyen” kurum yöneticileri için, kanunlarımızda uygulanabilecek bir cezai müeyyide mevcut değildir. 1982 Anayasası’nın 33 üncü maddesinde, “Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.” hükmü ile uygulanacak denetimin sınırı çizilmiştir. Anayasanın bu açık hükmü karşısında, Demekler Kanununda düzenlenmeyen bir hususun yönetmeliğe konulması suretiyle görevden uzaklaştırma ve bu sebeple kurum personeli ile ilgili olarak C. Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulması Anayasaya aykırıdır. Kanuni dayanaktan yoksun bulunan 49 uncu maddenin (e) fıkrasının, söz konusu Yönetmelikten çıkarılması uygun olacak ve karşılaştılması muhtemel karışıklık ve yanlış uygulamaları önleyecektir.

Görevden uzaklaştırmada alınacak tedbirler, Yönetmeliğin 50 nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, görevden uzaklaştırılan personelin yerine, gecikmeksizin yeni personel görevlendirmekten ve bu sebeple hizmetlerin aksamaması için gerekli tedbirleri almaktan kurum ve kurumun bağlı olduğu demek sorumludur.

Kurumların kapatılmasını düzenleyen Yönetmeliğin 51 inci maddesinin, aynı yönetmeliğin 8 inci maddesindeki, “Derneklere ait yurt, pansiyon ve benzeri kurumların, açılma izninin verilmesi, devir, nakil ve kapatılması, 2908 sayılı Dernekler Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliklere... Tabidir.” hükmü karşısında, uygulama imkânı yoktur. Diğer bir ifadeyle, derneklere ait yurt, pansiyon ve benzeri kurumlar, Yönetmeliğin 51 inci maddesine göre değil, Dernekler Kanununun 52., 53 ve 54 üncü maddelerine göre kapatılabilecektir.

SONUÇ

Demek kurmak, demeğe üye olmak veya demekten ayrılmak, herkese Anayasa ile tanınmış bir haktır. Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında Anayasa hükmü doğrultusunda konuya yaklaşılmalı, 2908 sayılı Demekler Kanunu ile getirilen sınırlamalar uygulamada göz önünde bulundurulmalıdır. Zaten, Danışma Meclisinde görüşülürken ileri sürülen görüşler çerçevesinde, 2908 sayılı Kanunun, kısıtlayıcı ve hakkın kullanımını ortadan kaldıracı olduğunu söylemek pek yanlış olmayacaktır.³ Yanlış ve keyfi uygulamalar, açıkça Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasını düzenleyen 13 üncü maddesi ile demek kurma hürriyetini düzenleyen 33 üncü maddesine aykırılık teşkil edecektir. Anayasa ve Dernekler Kanunu, dernek yöneticileri kadar, idareyi de bağladığına göre, bütün idari makam ve denetçilerin, ancak Dernekler Kanunu ile bir yetki verilmiş ise bunu kullanmaları ve keyfi muameleden kaçınmaları yerinde bir davranış olacaktır.

Halen ülkemizde faaliyet gösteren derneklerin çok önemli bir kısmı, sosyal ve hayır amaçlıdır. Bu dernekler, Devletin elini uzatamadığı veya az uzattığı alanlarda, yardımseverlerin imkânlarını bu sahalara kanalize ederek boşluğu doldurmakta, bir anlamda kamu hizmetlerinin daha iyi ve kaliteli yürütülmesine yardımcı olmaktadır. Diğer taraftan, derneklerin, mesela, kendi imkânları ile okuması mümkün olmayan fakir öğrencilerin, dernek yurtlarında barındırılarak okutup, topluma yararlı fertler olmalarını sağlamalarından dolayı, derneklerin fırsat eşitliği ve sosyal adaleti düzenleyici fonksiyonu olduğunu da söylemek mümkündür. Bu itibarla derneklerin varlığı ve denetimi ile ilgili olarak, daha geniş bir bakış açısıyla konuya yaklaşmak, hem toplum hem de devlet açısından daha uygun olacaktır.

³ H. Necdet ÖZEROĞLU, “Dernekler ve Siyaset”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 385 (Aralık 1989), s. 99.

ALMANYA'DA HUKUKİ DEVRİM: YENİDEN BİRLEŞEN ALMANYA'DA ÖZELLEŞTİRME VE PAZAR EKONOMİSİ *

Mehmet Ulvi SARAN
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ: KANUN KOYUCUNUN ROLÜ

18 Mayıs 1990 tarihinde aktedilen “Mali, Ekonomik ve Sosyal Birleşme” Antlaşması ile iki Almanya’nın yeniden birleşmesi ve başarısızlığa uğrayan eski Demokratik Alman Cumhuriyeti’nin demokrasiye ve pazar ekonomisine dönüşü, kanun koyucunun hayati rolünü şimdiye kadar görülmedik bir biçimde ön plana çıkarmıştır. Gerek yukarıda anılan antlaşma, gerekse 31 Ağustos 1990 tarihli “Birleşme” Antlaşması, yeni ve geniş kapsamlı bir mevzuat bütünü oluşturma yükünü hukukçuların gündemine getirmiş olmakla birlikte, değişim hareketi esas olarak 9 Ekim 1989 tarihinde Leipzig ve diğer kentlerdeki halkın barışçı hareketleriyle başlatılmıştı. Öte yandan yeniden birleşme sürecinin başlatılmasında ve gerekli çabaların gösterilmesinde ileri görüşlü politikacıların verdiği kararların olduğu kadar, devlet tarafından yönetilen sosyalist ekonominin özgür toplum ve serbest piyasa şartları içinde düzlüğe çıkabilmesi için işadamlarının ortaya koydukları önerilerin ve yatırım kararlarının vazgeçilmez olduğu da kuşkusuzdur.

Almanya’daki gelişme, hukuk, ekonomi, politik sistemler, ya da belli bir sosyal çevrede hukukun uygulanması konularıyla ilgili olanlar için benzersiz bir deneme niteliği taşımaktadır. 1991 Ağustosunda Sovyetler Birliği’nde başarısızlığa uğrayan darbe hareketi Sovyet imparatorluğunun çöküşünde yol açan önemli bir adım olduğu gibi, Almanya’da kaydedilen gelişmelerin etkisiyle Sovyetler Birliği ve diğer sosyalist ülkelerin kendilerine sosyalist olmayan bir gelecek inşa etmeleri konusunda attıkları adımlar, özellikle ekonomik gelişme alanında hukuk kurallarının ve gerekli politikaların oluşturulması söz konusu olduğunda, örnek alınmaya değer bir özellik taşımaktadır. Ancak, nispeten cılız bir yapıya sahip Doğu Almanya’nın ekonomik açıdan güçlü Batı Almanya ile bir kaç yıl içinde bütünleşme gerekliliği ile, geniş Sovyet toprakları içinde modern demokratik devletler ve gelişen ekonomik yapılar oluşturma görevi, halen yaşayan kuşaklar açısından çözümü güç iki önemli sorun olarak ortada durmaktadır.

* Norbert HORN, “The Lawful German Revolution : Privatization and Market Economy in a Re-Unified Germany”, The American Journal Of Comparative

1. DOĞU ALMANYA'DA HUKUKİ DEVRİM

İki Almanya'nın birleşmesi ve Doğu Almanya'da sosyalist sistemin yıkılması sürecinin eski sosyalist rejim ile hukuki bakımdan çatışmayacak bir yol izlemesi açısından ortaya çıkan gelişmeler “hukuki” bir devrim olarak nitelendirilebilir. Birleşme sürecinde çeşitli yerlerde ortaya çıkan banşçı gösteriler ve Berlin Duvarı'nın yıkılmasından sonra hükümete yapılan bazı küçük değişiklikler dışında sosyalist sistem ve ülke yönetimi esas itibarıyla aynı kalmıştır. Bu arada işçi sendikalarıyla ilgili yapılan bazı hukuki değişiklikler ve yeni parlamentonun (Chamber of the People) oluşmasını sağlayan ve 18 Mart 1990'da yapılan ilk demokratik seçimler, önceki yapısını koruyan Anayasaya uygun olarak gerçekleştirilmiştir.

Doğu Alman Anayasası'nda bulunan ve serbest pazar ekonomisi ilkeleriyle bağdaşmayan merkezi planlama, dış ticarete devlet tekeli, sosyalist mülkiyet hakları gibi temel kurumsal yapılar, arzu edilen döviz sistemini getirmek ve böylece Doğudan Batıya olan göçü önlemek üzere Federal Şansölye Helmut Kohl tarafından 1990 Şubat'ında ortaya konulan “Mali Birleşme Önerisinin önünde aşılması gerekli en büyük hukuki engeller olarak duruyordu. Bu arada bazı Batı Alman Anayasa Hukukçuları tarafından, sosyalist anayasanın, bu hükümleriyle, ortaya çıkan son demokratik gelişmelerin getirdiği sorunlara cevap veremeyeceği ve kısa sürede geçersiz kalacağı yolunda ileri sürülen tezler, Batı Almanya'da Kızılordu'ya mensup 400.000 askerin bulunuşu ve gerekli uyum değişikliklerinin her durumda mevzuata uygun bir biçimde yapılması konusunda politik çevrelerde egemen olan yaygın görüşler nedeniyle pratikte pek anlam ifade etmiyordu.

İki Almanya arasında kabul edilen “Mali, Ekonomik ve Sosyal Birleşme Antlaşması”, pazar ekonomisinin hukuki çerçevesini oluşturma biçimiyle eski Doğu Alman Anayasası ile temelde keskin bir aykırılık ortaya koyuyordu. Sosyalist Anayasa aynı zamanda, muhtemel bir Anayasa değişikliğini, bir takım teknik hükümlerin yerine getirilmesini gerektiren oldukça hantal bir sisteme bağlı kılıyordu. Bu nedenle; 17 Haziran 1990 tarihinde kabul edilen “Anayasal İlkeler” Kanunu ile hem ilerde düşünülebilecek Anayasa değişikliklerinin önünü tıkayan engeller ortadan kaldırılmış, hem de işletmelerde özel mülkiyetin, iş ve sözleşme hürriyetinin getirilmesiyle serbest pazar ekonomisine geçişi kolaylaştıran ve böylece birleşme yolunu açan yeni kolaylıklar sağlanmış oluyordu.

2. ALMANYA'DA HUKUKUN BİRLEŞMESİ; DOĞU ALMAN HUKUKUNUN ORTADAN KALKMASI

Doğu Almanya serbest pazar ekonomisi şartlarına uyum sağlama süreci içinde pek çok yeni kanunu kabul etme yükümlülüğüyle karşı karşıya kalmıştır. İki ülkenin, uyum sorunlarını çözen söz konusu hukuki düzenlemeler olmaksızın birleşmesi ve böylelikle Doğu Alman ekonomisinin içinde bulunduğu sağlıklı

deniyle Batı Alman Markı üzerinde meydana gelecek olumsuz etki, Federal Almanya açısından sonuçları tahmin edilemeyecek büyük bir riskin göze alınması anlamına geliyordu.

Halk Meclisi, 1990 Haziran ve Temmuz aylarında Birleşme Antlaşmasıyla öngörülen bir dizi kanunu kabul etti. Bunlar yalnızca para sistemiyle ilgili olarak yapılan değişiklikleri içermekle kalmıyor, aynı zamanda çok geniş bir çerçevede serbest pazar ekonomisine geçişin zeminini hazırlayacak hukuki düzenlemeleri de kapsıyordu. Kabul edilen kanunlar arasında Federal Banka Kanunu, Kartel Kanunu, Ticaret Kanunu, Şirketler Kanunu ile birlikte çalışanların durumlarını yeniden düzenleyen kanunlar sayılabilir.

Sonuç itibarıyla bütün bu düzenlemeler, Alman Markına ve pazar ekonomisine talip olmanın bir ön şartı olarak, uzun süredir denenmiş ve meşruiyet kazanan Batı Almanya'daki hukuk düzeninin, Doğu Almanya tarafından gereken ağır bedel ödenmek suretiyle elde edilmesinden başka bir şey değildi.

Mali Ekonomik ve Sosyal Birleşme Antlaşması, hukuk düzeninde kısa süre içinde topyekûn bir birleşme sağlamadığı gibi, Doğu Almanya'daki bazı kanunların, örneğin Batı Alman Medeni Kanununa göre daha kısa ve basit esaslarla düzenlenmiş bulunan Doğu Alman Medeni Kanununun yaşayıp yaşayamayacağı konusu da açıklığa kavuşturulamamıştı. Öte yandan bazı Doğu Alman politikacılarının kendi hukuk düzenlerini terk etmenin bir bakıma kimlik kaybı anlamına geleceği endişesiyle, o ana kadar kazanılmış çalışma ve konut edinme hakkı gibi bazı sosyalist kazanımlarını titizlikle korunması gerektiği yolunda bazı yaygın beklentileri de bulunmaktaydı.

Birleşme Antlaşması, geniş ekleriyle fazla sayıda istisna hükümleri ve geçiş düzenlemeleri öngörmekteydi. Örneğin, konut edindirme karşılığında alınacak kiralar serbest bırakılmayıp kademeli olarak arttırılırken, Doğu Almanya'da kamu hizmeti yürüten görevlilerin Batı'daki kamu hizmeti pozisyonlarına alınmaları açısından aynı statüde düşünölmeleri de doğru bulunmuyordu. Yargı düzeninin örgütlenmesinde ise, ancak aşamalı bir süreç izlenmesi halinde Batı standartlarına ulaşılabilceğı kabul edilmekteydi.

3. ANAYASAL İLKE OLARAK DOĞU ALMAN SOSYAL PAZAR EKONOMİSİ

Birleşme süreci, nitelik bakımından Doğu'dakinden farklı bir biçimde Batı'yı da etkilemiş, bu kapsamda, serbest pazar ekonomisi uygulamalarında sosyal sorumluluk kavramı, söz konusu antlaşma ile Anayasal bir ilke konumuna yükseltilmiştir. Ancak, Batı Almanya'da uygulanmakta olan serbest piyasa düzeninin özü itibarıyla Doğu'ya transfer edilmesi olarak nitelendirilebilecek "Mali, Ekonomik ve Sosyal Birleşme Antlaşması", Batı Alman Anayasası açısından, Batı Al

manya’da uygulanmakta olan ekonomik sistemin hukuki dayanaklarını açıklamış olmaktan başka hiç bir değişiklik getirmemekteydi.

Antlaşma öncesinde, Anayasanın, temel bir hukuk kaynağı olarak, Federal Almanya’nın ekonomik düzenine nasıl bakılması gerektiğı konusunda belirli bir tavır alıp almadığı tartışma konusu olmuştur. Ancak, Federal Anayasa Mahkemesinin Anayasadaki ekonomik düzenlemelerle ilgili bölümlerde yer alan ve genellikle Hükümetin görev alanına giren konularla ilgili hükümlerin ihlali durumunda, Amerikan Yüksek Mahkemesinin tutumuna paralel olarak, sorunun ilerde kendi önüne gelebileceğı ihtimaliyle, herhangi bir görüş beyan etmeyerek tarafsız kalmayı yeğlediğı bilinmektedir.

4. YENİ HUKUK DÜZENİ İLE ESKİ EKONOMİK DÜZEN ARASINDAKİ UÇURUM

1 Temmuz 1990 tarihinde Antlaşma hükümlerinin uygulamaya konulması sonucunda, pek çok girişimcinin ve dolayısıyla Batı Alman Markı’nın Doğu Almanya’ya girmesiyle birlikte, ülke ekonomisinin bir gecede mucizevi bir gelişme göstereceğı yolundaki beklentilerin boşa çıktığı ve pazar ekonomisi şartlarında varılması tahmin edilen hukuki hedeflerle gerçek durum arasında büyük bir uçurumun bulunduğu fark edildi. Hukuk ile ekonomi arasında var olan ilişkilerin ve genelde hukukun uygulanmasından doğan sorunların aydınlatılması bakımından, söz konusu açıklığın ortaya çıkmasına yol açan “yatırım engelleri”ni şu şekilde sıralayabiliriz.

a) Doğu Almanya’da teknik alt yapının Batı standartlarına göre son derece geri olması, bu çerçevede kitle haberleşme araçları, demiryolu ve karayolu ulaşımındaki yetersizlikler.

b) Doğu Almanya’da ihtiyaç duyulan hukuki düzenlemeleri öğrenip yorumlayacak ve uygulayacak olan görevlilerin nitelik ve nicelik yönünden yetersizlikleri.

c) Yatırım projelerinin uygulanmasında genelde yavaş davranan hatta bazen engelleyici bir tavır takınan bürokrasinin inisiyatif kullanmadaki beceriksizliği ve üst makamlara sıkı sıkıya bağlı oluşunun getirdiğı zorluklar.

d) Taşınmazlar üzerinde yapılan değişikliklerin, uzun yıllar süren ihmaller sonucunda, Tapu Sicil kayıtlarına gerektiğı biçimde geçirilememesinin ortaya çıkardığı sorunlar.

e) Tamamına yakın bir bölümü sosyalist modele uygun olarak oluşturulan ve “Kombinate” adıyla anılan dev organizasyonların bünyesinde toplanmış bulunan şirketlerin yeniden örgütlenmeleri ve idari yönden düzenlenmeleriyle ilgili olarak karşılaşılabilecek sorunlar.

5. SOSYALİST EKONOMİDEN PAZAR EKONOMİSİNE GEÇİŞ

Batıdaki akademik çevrelerde kapitalist işletmelerin akıbeti ve kapitalist ekonominin sosyalist modele dönüştürülme biçimleri konusunda öteden beri geliştirilmekte olan tezler, Doğu Bloğunun çöküşüyle birlikte, bu kez ters yönde, yani sosyalist işletmelerin kapitalist düzene geçiş yolları konusunda ileri sürülmektedir. Belirtilen dönüşümün birdenbire mi, yoksa aşamalar halinde mi gerçekleştirileceği konusunda ortaya çıkan tartışmalarda soruna net bir çözüm bulunabilmiş değildir. Ancak, iki Almanya'nın birleşmesi sürecinde, birinci yolun tercih edilmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu Antlaşma ile değişimin büyük ve tek bir adımda gerçekleştirilmesi, Doğu'dan Batıya olan göçü önlemek gibi pratik bir amaç taşıdığı gibi, sağlıklı bir çözüme varma konusunda Federal Alman Yönetiminin başka bir seçeneğinin bulunmadığı da muhakkaktı. Uygulamada, Doğu Almanya'daki işletmelerin kendilerinden çok daha fazla gelişmiş ve rekabetçi bir yapıya sahip Batı pazarına aniden girişlerinin ortaya çıkardığı uyum güçlükleri, Batı Alman hükümeti tarafından sağlanan bazı mali transferler ve sunulan cazip yatırım imkânlarıyla bir ölçüde azaltılmış bulunmaktaydı.

6. ÖZELLEŞTİRME; KANUNLAR VE BÜROKRASI

Sosyalist düzenden serbest düzene geçiş söz konusu olduğunda, yeni düzende mülkiyet haklarının oluşturulması ile önceki sistemde var olan sosyalist mülkiyet düzeninin kaldırılması ağırlıklı sorunlar olarak gündeme gelir. “Halk Mülkiyeti”, kooperatif kuruluşları ve “Toplumsal Mülkiyet” gibi çeşitli kavram ve kurumlara kendisini gösteren sosyalist mülkiyet anlayışı, bu tür bir atmosferde tahrip edici etkilerini genellikle iki şekilde gösterir. Bunlardan birincisi, mülkiyetin toplum adına kutsal oluşu ilkesinin Anayasa’da ve Medeni Kanunda yer alışı nedeniyle, bu tip mülkiyete konu olan malların toplumda serbestçe dolaşımının ve elden ele geçmesinin mümkün olmayışı, ikincisi ise, bu malların (özellikle taşınmazların), gerçek pazar fiyatlarına göre değerlendirilemeyeşleri ve sonuçta gereğinden çok ucuzlatılarak yok pahasına elden çıkarılmalarıdır. Bu olumsuz sonuçların dolaylı etkileri, bugün belirli bir biçimde ortaya çıkmış bulunan plansız yapılaşmada, çevre kirlenmesinde ve arazilerin herhangi bir yenileme tekniği kullanılmaksızın, madencilik amacıyla hoyratça kullanılmasında açıkça hissedilmektedir.

Doğu Almanya Halk Meclisinin 1990 Temmuz’unda kabul ettiği ve 1991 Nisanında değişikliğe uğrattığı “Geçiş Kanunları” (Transformation Laws), özelleştirme programını esas itibarıyla iki temel kavram halinde ele almaktaydı. Bu çerçevede ilk olarak, eski sosyalist mülkiyet haklarının kaldırılması ile yerine Batı’daki anlamıyla özel mülkiyetin ikame edilmesi, ikinci olarak ise, söz ko

nusu mülkiyet haklarının “yatırımcıya satış” ya da “önceki özel malikine devretme” gibi yollarla nihai aşamadaki sahibine devredilmesi öngörülmüyordu. Geçiş Kanununun yürürlüğe girmesiyle bu adımlardan ilki atılmış oldu; ikinci aşama ise, halen gelişme sürecini izlemektedir.

Geçiş Hukukuna tabi olan başlıca kurumlar şöyle sıralanabilir;

a) Sosyalist işletmeler: Bütün sosyalist işletmelerin “Treuhandesetz” (Tröst Kanunu) adı altında 1990 Haziran’ında kabul edilen bir kanun ile, “Treuhan- danstalt” (Tröst Yönetimi) adıyla örgütlendirilen özel bir üst yönetim kuruluşunun gözetimi ve denetimi altında toplanarak yeniden şekillendirilmek suretiyle yatırımcılara satılmaları, ya da önceki sahiplerine geri verilmeleri amaçlanmıştır.

b) Eyaletlere ve Belediyelere ait mülkler: Birleşme Antlaşması gereğince, devlet kuruluşları üzerindeki merkezi hiyerarşinin kaldırılması ve bu kuruluşlarda daha esnek ve katılımcı bir yönetime gidilmesiyle birlikte, daha önce halkın toplumsal mülkiyetine konu olan malların önceki sahipleri olan eyaletlere ve belediyelere devrinin sağlanması amaçlanmıştır.

c) Sosyalist Kooperatifler: Sosyalist ekonominin değişik kesimlerinde özellikle tarım, perakende satış ve el sanatları alanında faaliyet gösteren kooperatifler çözülmeye uğramış olup, bunların yeni ekonomik düzen içinde yeni bir statü kazanmaları ve üyelerine yeni haklar tanınması öngörülmüştür.

Eski düzende konut kooperatifleri ve diğer devlet kuruluşları tarafından yönetilen toplu konut alanlarının Antlaşma çerçevesinde ilgili belediyelerin mülkü haline dönüşmesi, ya da yalnızca bunlarla ilgili yönetim haklarının devredilmesi planlanmıştır.

Özelleştirmenin hukuki ve bürokratik çerçevesini çizirken, bu arada sosyalist işletmelerin ve kooperatiflerin mülkiyet alanındaki yeni statülerini ve diğer düzenlemeleri yürütmekle görevlendirilen ve anahtar niteliğinde önem taşıyan üst yönetim kuruluşlarının (özellikle Treuhandanstaltın) yeni bir bürokratik örgütlenmeye yol açtığı ve bu kuruluşların etkin ve yoğun bir çalışma temposu içinde bulunduklarını kaydetmek gerekir.

7. SOSYALİST İŞLETMELERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

1 Temmuz 1990 tarihinde Doğu Almanya’daki tüm devlet işletmeleri, Batı Alman Hukuku’na göre hukuki kişilik kazanmak için gerekli olan, paylara bölünmüş şirket sermayesine ve şirket sözleşmesine sahip olmak, şirket teşekkülü ve sermaye teşkiliyle ilgili olarak hukuki denetime konu olmak ve ticaret siciline kaydolmuş bulunmak gibi ön aşamalardan geçmeksizin Tröst Kanunu’nun (Treuhandesetz) 11 inci maddesi gereğince bir gecede tüzelkişilik sahibi oldular. Sözü edilen kanun bu kuruluşların istenilen ön şartlara daha sonra aşamalı

olarak sahip olmalarına imkân tanıyordu. Bu çerçevede, ekonomik alanda devlet tekeli oluşturan ve genellikle şirket birlikleri biçiminde örgütlenmiş bulunan pek çok sayıda sosyalist işletme “kamu limitet şirketleri” ne (Aktiengesellschaften, AGs); bunlara ait olan alt birimler ve fabrikalar ise, özel limitet şirketlere (GmbHs) dönüştü. Yeni örgütlenme modelinde bir araya toplanan şirketlerin hiyerarşik açıdan en üst yönetim örgütü olan Tröst yönetimi ise, gözetimi altında bulunan şirketlere ait tüm hisselerin sahibi oldu. Tröst yönetiminin çatısı altında topladığı şirketlerin eski ve yeni tüm borçlarını yüklenmesini içeren bu doğrudan sorumluluk anlayışının, bu şirketlerin ticari geleceklerini olumsuz yönde etkileyecek yeni bir devletçilik anlayışı oluşturduğu yönünde hukukçular arasında bazı endişeler var olmakla birlikte, bu örgütlenme ile oluşturulan üst ve tek merkezden yönetim modelinin taşıdığı amacın, şirketleri tek tip ve merkezi bir kontrol mekanizmasına tabi tutmaktan çok, mevzuatla öngörülen özelleştirme ile ilgili görevlerin yerine getirilmesini sağlamak olduğu açıktır.

Birleşme Antlaşmasına paralel olarak çıkarılan “Bilanço Kanunu” yeni biçim kazanan şirketlerin, 1 Temmuz 1990 tarihindeki Alman Markının değeri esas alınarak, bilançolarının yeniden belirlenmesini, ayrıca tüm mal varlıklarının gerçek piyasa fiyatlarıyla yeniden değerlendirmeye tabi tutulmasını öngörmekteydi.

Düzenlenen yeni bilançolar, değişime uğrayan şirketlerin sahip oldukları son derece kötü ekonomik tabloları gün ışığına çıkardı. Ancak ortaya çıkan güçlüklerin aşılması bakımından bir takım çözüm yolları da düşünüldü. Örneğin, bir şirketin mal varlığının borçlarını ödeyemeyecek durumda olması halinde, yeni düzenlemeye göre Tröst yönetiminin devreye girerek mevcut borçları karşılaması mümkün olabiliyordu. Genelde şirketin borçları düşüldükten sonra geriye kalan parasal değer, şirket kurulması için kanunen zorunlu görülen asgari sermaye miktarını karşılamaya da yetmediğinden, bu sorunun çeşitli mali desteklerle tek tek şirketler bazında çözülmesi gerekmekteydi. Ancak mali bilançoların düzenlenmesiyle ilgili kanunun gerekli gördüğü bütün önlemler alınsa bile, büyük çaplı işletmelerin karşı karşıya bulundukları sermaye darboğazının Tröst yönetimi tarafından bütünüyle çözülmesi imkânsızdı. Bu gibi durumlarda sıkıntıda şirketin tamamen, ya da kısmen yeni yatırımcılar tarafından satın alınması akla ilk gelen çözümdür. Ancak, böylesi kritik dönemlerde, ekonomik iyileşme ihtiyacı içinde bulunan şirketlerin belirtilen yolla satılmasında, fazla istihdam edilen işgücünün geleceği ve şirketin ekonomik hacminin belirlenmesi tartışma konusu olabileceğinden, bu yola başvurulmasında dikkatli davranılması gerekmektedir.

Özelleştirme programı çerçevesinde değerlendirmeye alınan 8000 şirketin, 1991 Temmuz’una kadar yaklaşık 2600 tanesi belirtilen yolla satıldı. Geriye kalan şirketlerin satılma güclüğü, özellikle organik olarak birbirlerinden çok farklı iş kollarında faaliyet gösteren ve karmaşık bir örgütlenme yapısı olan

liklerinin bünyesinde yer almalarından ve doğal olarak bu tür toplu şirketlerin parçalanmasının doğurduğu güçlüklerden ileri geliyordu. Buna çözüm olarak, çıkarılan bir kanun ile, parçalanması istenilen şirketlerin çeşitli yollarla, örneğin, malvarlıklarının satışı yoluyla belli bir dönem içinde elden çıkarılmaları yoluna gidildi.

8. ÖZELLEŞTİRMEDE İŞLETMENİN YENİ BİR YATIRIMCIYA DEVREDİLMESİ YA DA ESKİ SAHİBİNE GERİ VERİLMESİ DURUMU

1990 Haziran'ında her iki ülkeden gelen temsilciler arasındaki uzun tartışmalardan sonra, Doğu Alman Hükümeti tarafından, Batı Alman mülkiyet anlayışı esaslarına uygun olmaksızın kamulaştırılmış bulunan bütün mülklerin eski sahiplerine geri verilmesi ilkesi benimsendi.

Sosyalist yönetim dönemi içinde, Doğu Alman vatandaşlarına ait pek çok mülk, ilk planda kamulaştırma işlemi olarak görülmeyen dolaylı yöntemlerle (örneğin, mülk sahiplerinin devletçe kendilerine çok düşük kira verilmesi ya da yapılan resmi baskılar sonucunda evlerini bağışlamak zorunda kalmaları yoluyla) sahiplerinden alınmış olduğundan, bu tür sorunların çözümüne ilgili olarak çıkarılan kanunda kamulaştırma kavramı, geniş ve esnek bir anlam yelpazesi içinde ele alınmıştır. Buna karşılık kanun, Doğu Alman Hükümetince kamulaştırıldıktan sonra, sosyalist yönetim süresince toplu konut, fabrika ve yol inşa alanı olarak kullanılmış bulunan taşınmazları istisna kapsamı içine almış bulunmaktadır. Ayrıca kanun, önceden şirketlere ait olup sosyalist yönetimce kamulaştırılan mülklerin hangi durumlarda ve ne suretle eski sahiplerine ya da bunların ortaklarına geri verileceği konusunda özel düzenlemeler getirmiştir.

Birleşme programı çerçevesinde kamulaştırılan mülklerin eski sahiplerine geri verilmesi ile ilgili olarak getirilen düzenlemelerin, geçiş sürecinin en tartışmalı konusunu oluşturduğu öte yandan karmaşık ve zaman alıcı uygulamaları içerdiği anlaşılmaktadır. Ancak uzun dönemde, mülkiyet haklarının güvence altına alınmasının ekonomik açıdan sağlıklı bir piyasa düzenine geçişin ve işlevsel bir mülkiyet düzenini oluşturmanın ön şartı olduğu ortak bir kanı olarak kabul edilmektedir. Söz konusu mülkleri geri isteme hakkı, bu husus özel mülkiyeti koruyan Anayasa Hükümleri kapsamına girdiğinden ayrıca temel düzeyde de güvence altına alınmış bulunmaktadır.

9. GEÇİŞ SÜRECİ İÇİNDE BİR ANTİ-TRÖST KANUNUNA NE ÖLÇÜDE GEREK DUYULMAKTADIR?

Birleşme ile birlikte Doğu Almanya'daki sistemin temel taşları olan sosyalist tekellerin çoğu ortadan kaybolduğu gibi, şirketler düzeyinde gerçekleştirilen birleşmelerin çoğu da; bir kaç istisna dışında, bu şirketlerin tasfiye olmaktan kur

tarılması amacını taşımaktaydı. Buna rağmen ortaya çıkabilecek tekелci oluşumlar karşısında Tröst yönetiminin batı Alman Kartel Kanunu Hükümleri uyarınca, şirket birleşmelerini ihtiyatlı bir tutumla izleme ve denetim altında tutma sorumluluğu da bulunmaktadır.

10. SON SÖZ

Almanya deneyi, çağdaş ve özgür bir toplumun ve pazar ekonomisinin hukuki ve işlevsel bir çerçeveye ne ölçüde dayanması gerektiğini açıkça göstermektedir. Öte yandan, kişiler özgürlük ortamının sağladığı fırsatları değerlendirmelidirler. Ancak bu, karmaşık bir öğrenme sürecini gerektirdiğinden sosyalist sistem içinde uzun süre yaşamak zorunda kalanlara yeni düzene geçiş konusunda makul bir süre tanınmalıdır. Bu noktayı dikkate aldığımızda, yeniden birleşmiş Almanya'da ekonomik ve sosyal kalkınmanın geleceği hakkında iyimser olabiliriz.

YÖNETİMDE MERKEZİYETÇİLİK, ÂDEM-İ MERKEZİYETÇİLİK VE ÖZERKLİK - DENETİM

Hüseyin EREN
Talaş Kaymakamı

Kamu yönetiminde ağırlık taşıyan iki yönetim biçimi vardır. Bunlardan biri yetkilerin ve kaynakların merkezde toplandığı yönetimin temel unsurları olan planlama, örgütlenme, komuta, eşgüdüm, koordinasyon ve denetimin merkezden yapıldığı merkeziyetçilik anlayışı ile diğeri de; söz konusu hususların yerel yönetimlerce yerine getirildiği âdem-i merkeziyetçilik anlayışıdır.

Her iki yönetim biçiminin de avantajları, dezavantajları vardır. Önemli olan, ülkenin koşullarına en uygun dengeyi bulabilmektir.

I — MERKEZİYETÇİLİK (Merkezi Yönetim)

A — Özellikleri

- a) Yetkilerin tek elde ve merkezde toplanması.
- b) Mali kaynakların merkezî otoritede bulunması.
- c) Plan ve programların merkezî düzeyde yapılması.
- d) Örgütlenmede hiyerarşinin egemen olması.
- e) Komuta, emir verme yetkisinin, karar alma ve uygulatma yetkilerinin merkezde bulunması.
- 0 Eşgüdüm (koordinasyon) ve denetimin keza merkezî otoritece sağlanması.
- g) Değerlendirmenin, gerekirse plan ve programlarda değişiklik yapılması yetkisinin merkezden yapılmasıdır.

B — Avantajları

- a) Kaynak israfını önler.
- b) Üst otorite genel durumu izleyebilir.
- c) Plan ve programların uygulanmasında etkindir.
- d) Politik baskılara daha kapalıdır.
- e) Disiplinlidir.

C — Dezavantajları

- a) Kırtasiyecilik fazladır, işler yavaş yürür.
- b) Bürokrasi (örgütün gereğinden çok büyümesi).
- c) Eşgüdümde aksaklıklar olur.
- d) Denetim etkin olarak sağlanamaz.
- e) Haberleşme ağlarında tıkanmalar görülür.
- f) Tabanın katılımından ve desteğinden uzaktır. Merkeziyetçiliğin dezavantajlarını azaltmak amacıyla “yetki genişliği” ve “yetki devri” müessesesi öngörülmüştür. Yetkilerin alt kademelere aktarılabilmesine imkân sağlanmıştır

II — ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK (Yerinden Yönetim)**A — Özellikleri**

- a) Yetkiler yerel yönetimlerce kullanılır.
- b) Mali kaynaklar yerel iktidarların girişimiyle harcanır.
- c) Plan ve programlar yerinde yapılır.
- d) Hiyerarşi çok az belirgindir.
- e) Komuta, emir, karar verme yerindedir.
- f) Merkezi idareyle hiyerarşik bağlantı yoktur.
- g) Personel tespiti, temini, kullanımı yerinde olur.
- h) Eşgüdüm yerel yönetim birimlerince yapılır, 1) Kontrol ve denetim öncelikle yerindedir.

- i) Merkezi yönetimde vesayet yetkisi vardır.

B — Avantajları

- a) Kırtasiyecilik daha azdır.
- b) Eşgüdüm temini kolaydır.
- c) Denetim ve koordinasyon kolaylığı vardır.
- d) Plan ve programların uygulanma başarısı yüksektir.
- e) Yapılan, yapılamayan hemen görülür.

C — Dezavantajları

- a) Kaynak israfı fazladır.
- b) Gereklilik yerine gösteri (şov) öne geçebilir.
- c) Politik baskılara fazla direnemez.
- d) Bürokrasi yerine personel yığılması olabilir.
- e) Yerel yönetimdeki kişilerin becerisine bağlıdır.

- f) Disiplinsizlik olasılığı fazladır.
- g) Kayırmacılık, yanlılık görülebilir.
- h) Denetim subjektif nedenlerle işlememektedir.

Âdem-i Merkeziyetçiliğin sakıncalarını azaltabilmek için “İdari Vesayet” (Merkezi idarenin yasayla belirlenen sınırlı konularda yetkili olması) müessesesi öngörülmüştür.

III — ÖZERKLİK

Gerek Merkeziyetçiliğin gerekse Âdem-i Merkeziyetçiliğin sakıncalarını gidermek veya en aza indirmek amacıyla, kurumların kendi sorumlulukları altında ülke genel çıkarlarına uygun olmak kaydıyla, kendi hizmetlerini bizzat kendilerinin düzenleme haklarını içeren bir yönetim biçimidir. Örneğin, TRT, Üniversiteler gibi.

A — Özellikleri

- a) Karar alma ve uygulama hakkına ve yetkisine sahip olmaları.
 - b) Karar organlarının serbestçe oluşumu (kendi yararına göre).
 - c) Mali bakımından özerk olmaları, merkezi idarenin onayı veya bir baskısının söz konusu olmaması.
 - d) Bilimsel bakımdan özerk olmaları, kuruluşun gelişmesi için gerek gördüğü alanlarda araştırma, inceleme yapma ve geliştirme serbestisinin olması.
 - e) Organları ve personelinin İdarî bağımsızlığı, merkezi yönetimin atama ve azletme yetkisinin olmayışı, genel olarak kendi içinde seçim uygulanması.
- 0 Görevlerini ifaya yeterli mali olanaklarının mevcut olması.

B — Özerkliğin Amacı Nedir, Ne Değildir?

Nedir?

- a) Özerkliğin amacı, hizmetlerin en ucuz, en kaliteli, en verimli ve en hızlı şekilde yapılmasını sağlamaktır.
- b) Politik baskı ve müdahaleyi önlemektir.
- c) Kurumun veya kuruluşun etkinliğini, verimliliğini artırmaktır.
- d) Genel çıkarları dikkate alarak kuruma öngörülen görevleri ve sorumlulukları maximize etmektir.

Ne Değildir?

- a) Özerkliğin amacı keyfilik değildir.
- b) Özerkliğin amacı kişisel duygu ve kaprislerin infaz alanı değildir.
- c) Özerkliğin amacı kişisel çıkarları genel çıkarlara feda etmek değildir.

- d) Özerkliğin amacı ayrıcalıklar yaratmak değildir.
- e) Özerkliğin amacı bazılarını çıkar, nüfuz, otorite İhsanı değildir.

C — Özerkliğin Sınırları Var mıdır? Olmalı mıdır?

Özerkliğin sınırları vardır ve olmalıdır.

a) Özerkliğin sınırı; millî çıkarların temel alınması, hiç bir şeye feda edilmemesidir.

b) Özerkliğin sınırı, mevzuata (Anayasa, kanunlar, tüzük ve yönetmeliklere, Uluslararası antlaşmalara aykırı karar ve uygulama içine girmemektir.

c) Özerkliğin sınırı yine özerkliğin kendisidir. Özerkliğin anlam, amacı ve hedeflerine yöntemlerine uygun kullanılmamasının bedeli özerkliğin ta kendisi olup, yanlış ve keyfi kullanımı özerkliğin zedelenmesine hatta kaldırılmasına yol açabilir.

d) Özerkliğin koruma zırhına bürünüp daha etkin ve daha verimli hizmet sunmak yerine özerkliğin kötüye kullanılması (kişilere, gruplara, toplum kesitlerine yararlar hedeflemek) politize olmak da özerkliği özünden sarsar ve varlığını tartışılır hale getirir.

D — Özerkliğin Yanlış ve Kötüye Kullanımının Yaratabileceği Sonuçlar

- a) Keyfilikler görülebilir. Aşın güçlü olma hissi, hata olasılığını artırır.
 - b) Kaynaklar lükse, israfa yönelebilir.
 - c) Personel istihdamında akılcılık yerine duygusallık öne geçebilir.
- Gereksiz ve fazla istihdam doğabilir.

- d) Millî çıkar ve hedeflere ters, genel yararlarla çelişen kararlar alınabilir.
- e) Bürokrasiden kurtulmak yerine bürokrasiye boğula bilinir.

E — Özerkliğin Yanlış veya Kötüye Kullanımı Nasıl Önlenebilir?

a) Özerk kuruluşun bünyesinde kendi içinden oluşturulan bir denetim birimi tarafından denetimi.

b) Millî plan ve programlarla hedeflerle ilgili olarak Yasama ve Yürütme organı denetimi.

c) Özerk kuruluşun tüm yönetsel işlevlerinde, halk katılımının temini ve denetimi.

d) Özerkliğin sınırlarının iyi çizilmesi ve iyi kullanımın temini için gereken bilincin verilmesi.

e) Özerkliğin sınırının özerkliğin bizzatı kendisi olduğunun asla unutulmaması gerekir.

IV — YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK VE DENETİM

Yerel yönetimlerde özerklik; yerel yönetimlerin halkın genel çıkarlarına aykırı olmayan, kanunlarla kendilerine yasaklanmayan her türlü hizmeti yapabilme serbestisi demektir.

Yerel yönetimlerde özerkliğin denetimi; kararlarının genel çıkarlara ve yasalara uygunluk açısından yine kanunlarla öngörüldüğü biçimde ve öngörülen makam ve merci tarafından yapılır. Genellikle bu denetim türüne “idari vesayet” denilmekte ve kararlar iptal, bozma, onaylamama şeklinde olur. Ülkemizde idari vesayet makamları, yerel yönetimlerin kararlarının yerine ‘bizzat karar verme’ esasını benimsememiştir. Belçika’da idari vesayet makamları, yerel yönetimlerin kararlarını bozabilmekte, değiştirebilmekte hatta yerine karar da alabilmektedir. Halkın denetimini ancak seçimlerde kullanabildiği, belediye meclisi üzerinde de siyasi grup ve kadrolarca denetim yetkisinin kullanıldığı görülmektedir.

Ülkemizde özellikle yerel yönetim birimlerinden belediyelerde kamuoyu denetiminden ziyade bazı güç odaklarının baskı unsurlarının (sendika, dernek, yerel basın,) denetimlerinin daha etkili olduğu gözlenmekte ancak kurumsallaşmadığından bir belediye kararına genel yararlar bakımından itiraz ve iptalini isteme olanağı zarar görmesi illiyet bağı gerekmesi nedeniyle en azından şimdilik yaygın kabul görmemektedir.

Belediye meclislerince, belediye başkanı hakkında “faaliyet raporunun yetersiz görülmesi” halinde düşme hususu idari yargıya başvurulduğunda belirli bir süre içinde görüşülmesi ve karar verilmesi esası getirilmelidir. Yoksa belediyede bir kaos yaşanmaktadır.

Belediyelerin tüm hesap iş ve işlemlerinin denetimi öncelikle yerinden yönetimin ruhuna uygun olarak ilk olağan toplantısında belediye meclisinin kendi içinden en az 5 kişilik bir denetleme komisyonu kurulması, öncelikle denetimin “meclis denetleme komisyonu” tarafından yapılması (uzmanlık ve özel bilgi isteyen konularda Valilik makamından komisyonca uzman görevli talep edilmesiyle takviyesi) bu komisyonca verilen kararların belediye meclisinde görüşülerek usulsüz harcama varsa ilgililerden tazmin ve tahsilinin sağlanması belirli süre içinde tahsil edilemediği takdirde veya meclis çoğunluğu aksine bir karar vermişse İçişleri Bakanlığı Teftiş Kuruluna durumun her iki kararla birlikte bildirilmesi tercih edilmeli bu husus yeni belediye kanununda yer almalıdır.

Ayrıca, seçilmelerinden en az bir yıl sonra belediye meclisinin üye tam sayısının en az 2/3 çoğunluğu veya 4/5 inin kararıyla belde seçimlerinin yenilenmesine karar verebilme yetkisi de bir iç denetim yolu olarak düşünülebilir.

Tabii ki, yerel yönetimlerin karar ve işlemlerinden yararlanan veya mağdur olan o beldenin sakinleridir. Belediyenin her türlü karar ve işleminden dolayı menfaati haleldar olan veya hakkı ihlal olunan veyahut maddi manevi zarar gören vatandaşlarımızın da idari yargıya başvuru hakkını kullanmaları (belediyelerin mukabil sübjektif karar ve işlemlere karşı da) haklarını sonuna kadar aramaları; hukuk devletinin bir gereğidir. Bunun da ötesinde hukukun tanıdığı hak ve yetkiyi kullanmak, mahalle kahvesinde dedikodu yapmaktan veya seçimleri beklemekten daha doğrudur, daha mantıklıdır.

DEMOKRASİ VE GİZLİLİK

Çeviren: Musa CEYLAN**

Burada amacımız, demokrasi ile yönetimde gizliliğin (government secrecy) birbiriyle bağdaşmaz olduğu ve yönetimde gizlilik ile demokratik bir yönetimin temel gereklilikleri arasında bir çatışmanın var olduğu iddiasını incelemektir. Bu iddia, yönetimdeki bilginin açıklanmasının üç yolu ile ilgili olarak ele alınacaktır. Bu üç yolda yönetim bilgisinin açıklanması bir hak, bir değer ve bir araç olarak gerekli görülür. Bu gereklilikler, demokrasinin üç temel karakteristiği (temsil, katılım ve sorumluluk) açısından ele alınacaktır. Her ne kadar yönetim bilgisinin açıklanması için gösterilen bu gereklilikler birbiriyle bağdaşmaz değilse de farklı amaçlara ve implikasyonlara sahiptirler. Çalışmamız, Max Weber'in argümanlarının tartışılması ile sona erecektir.

KAMUNUN BİLGİ HAKKI

Bilgiye ulaşabilmenin bir hak olduğu görüşü, sorumluluk ilkesine dayandırılmaktadır. Bu görüşe göre, yönetimdeki bilgiye ulaşabilmek için yasal bir hak var olmadığı sürece sorumluluk ilkesi anlamsızdır. Böyle bir hak yoksa bir yönetim (hükümet) bilgiyi kendi amaçları için, özellikle de kendisini iktidarda tutmak için kullanabilecektir. Bu tehlike öylesine büyüktür ki yönetimin elindeki bilgiye yasal ulaşma yollarını zorunlu kılar bunun bir maliyeti olsa bile. Yönetimlerin bilgiyi manipüle etme yeteneğinin, hukukun üstünlüğüne aykırı ve keyfi olduğu söylenmektedir. Keyfilik ise demokrasi ile değil, despotizm ile ilintilidir. Yönetimdeki bilgiye ulaşmak için yasal yollar olmaksızın hükümetlerin bilgiyi selektif olarak kullanmasından, sadece kendi lehlerinde olan ve muhaliflerinin kredibilitesini düşüren bilgiyi açıklamasından, bunun da sorumlu olma gereğini anlamsız bir duruma indirgemesinden endişe edilmektedir.

Kamunun bilgi edinme hakkının amacı, bilginin manipülasyonunun veya keyfiliğin önlenmesi ve demokratik sorumluluk ilkesine bir anlam kazandırmaktır. Bunun anlamı şudur: demokrasi, yönetimdeki bilgiye ulaşmayı sağlayan yasal bir yolun yaratılmasını gerektirir.

K.G. Robertson, *Public Secrets: A Study of Government Secrecy*, St. Martin's Press, New York, 1982, sayfa: 11-21.

Araştırma Görevlisi; D.E.Ü. İşletme Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü.

ARZU EDİLEN BİR ŞEY OLARAK BİLGİNİN AÇIKLANMASI

Yönetmel bilginin büyük oranlarda açıklanması, belli değeri ifade etmesi ve yerine getirmesi açısından da gerekli görülmektedir. Yani açıklama (disclosure) iyi bir şeydir ve katılım, bilgi ve düşünce özgürlüğü gibi değerlerle ilişkili bir değerdir. Yönetimde gizliliğin, ilgisizlik ve cehalete yol açtığı iddia edilmektedir. Bunların da siyasal yaşama katılmada isteksiz bir vatandaş tipi üreteceği savunulmaktadır. Katılım, demokratik bir yapının temel bir gereği olarak görüldüğünden cehalet ve ilgisizliğin demokrasi için bir tehlike olduğu düşünülmektedir.

Katılım yokluğu, yönetimin halktan ayrı düşmesi sonucunu doğuracaktır. Bu da, bir “kredibilite aralığına (credibility gap) ve yönetim ile halk arasında iletişim kopukluğuna yol açacaktır. Hükümetler, seçmenlere cevap verebilme durumundan çıkacaklar, cahil ve ilgisiz olarak gördükleri halka tepeden bakacaklardır. Bu ise demokrasinin temel bir icabı olan halka dayalı yönetimin sonu olarak görülmektedir. Aynı zamanda, vatandaşın gelişim göstermediği, daha olgun, sorumlu ve bilinçli hale gelmediği bir durum olarak da değerlendirilmektedir. Demokrasi, içinde bireylerin öğrenim gördüğü ve “daha iyi vatandaşlar” olduğu bir siyasal sistem olmak durumundadır. Katılım olmaksızın bunda başarısız olunacaktır.

Bilginin açıklanmasına, yarattığı vatandaş tipi (aktif, canlı ve bilgili) ve demokratik katılıma anlam kazandırması açısından da değer verilmektedir. Bunun anlamı, iyi bir toplumun, fikirlerin ve bilginin serbestçe dolaşımının maksimizasyonunu gerektirdiğidir.

BİR ARAÇ OLARAK BİLGİNİN AÇIKLANMASI

Demokrasinin, yönetmel bilginin açıklanmasını gerekli kıldığı iddiasının üçüncü bir haklılık noktası da bunun yönetimin faaliyetlerinin vatandaşların çıkarlarını yansıtmalarının sağlanmasında bir araç olmasıdır. Bu, yönetimin, toplumun çoğulcu çıkarları uyarınca faaliyette bulunmasını ve farklı çıkarların hiçbirini ezmemesini sağlayan bir araçtır. Aynı zamanda, yönetimin faaliyetlerinin “rasyonalitesini” ve bu faaliyetlerin mevcut en iyi bilgiye dayandığını kontrol etme aracıdır. Yönetimde gizlilik, yönetimin saklayacak neyi (yolsuzluk ve iktidarın kötüye kullanılması ile ilgili) olduğu sorununu açığa çıkartır. Bilginin açıklanması, aynı zamanda kararların yalnızca bunları almakla görevli kişilerce alındığını ve devlet memurları, çıkar grupları veya başka kötü niyetli komplocularca alınmadığını kontrol etmeyi sağlayan bir araçtır. Yönetimin gizli tuttuğu bilgi miktarının azaltılması için yürütülen kampanyaların gerisinde bu görüş yatar. Bu görüş de, yönetimlerden korkma ve kuşulanmaya dayanır ve bilginin açıklanmasını yönetimlere göz kulak olmak olarak değerlendirir.

Bilginin açıklanmasının amacı, bir araç olarak, yönetimlerin iktidarı kötüye kullanmalarını veya bireysel olarak vatandaşların ya da çoğulcu bir toplumdaki farklı grupların çıkarları aleyhine davranmalarını önlemektir. Demokra

tik katılıma anlam kazandıran bir araçtır aynı zamanda. Buradan şu sonuç çıkar: yönetimde gizlilik, yönetimin kamuya haklı gösteremeyeceği bir şey yaptığı gerçeğinin kanıtıdır. Bilginin açıklanması ise bir “dezenfektan” işlevi görür.

BİR HAK OLARAK BİLGİNİN AÇIKLANMASININ ELEŞTİRİSİ

Vatandaşın bilgi edinme hakkı olduğu argümanı ile ilgili temel problem, bunun, gizlilik ve açıklık arasındaki uygun dengenin ne olduğu sorununu çözmede başarısız kalmasıdır. Böyle bir hakkın var olduğunu söylemek, bir kişinin neye ilişkin bilgi hakkına sahip olduğunu ve bu hakkın diğer rakip haklara karşı nasıl ele alınacağını spesifik olarak ortaya koymuyor. Yine de ilk bakışta, insanın belli bir bilgiden haberdar olmaya yasal hakkı olduğu görüşü cazip görünüyor. Bunun, gizliliği elimine etme ve dolayısıyla otoritelerin bilgiyi manipüle etmelerini önleme avantajına sahip olduğu öne sürülebilir. Bu yaklaşımdaki problem şudur: gizliliği tümüyle ortadan kaldıramazsınız, çünkü politikacılar kendi düşüncelerinin belli yönlerini gizli tutmaya ve planlarının belli bir kısmını benzer düşüncedeki insanlarla gizlice tartışmaya her zaman mukteldirler. O halde, bir vatandaşın bilmek isteyebileceği her şeyi öğrenme hakkı asla olamaz. Yalnızca spesifik ve dikkatlice tanımlanmış bilgi türlerini öğrenme hakkı olabilir ve bu şekilde bir genel prensibin ifade edilmesi, vatandaşın hangi bilgi türünü elde etme hakkına sahip olması gerektiği sorununu çözmeye yardım etmez.

Öyleyse, bilme hakkı ilkesi, bir hukuk kuralı olarak ifade edildiği zaman bile bu minimumun ne olduğunu veya bu hakkı hayata geçirmenin sonuçlarının neler olduğunu belirtmez. Bununla birlikte, siyasal süreçteki belli katılımcıların (devlet memurlarının), neyin açıklanacağı konusunda hiçbir yetkilerinin olmaması gerektiği de savunulabilir. Devlet memurunun aldığı kararlardan dolayı seçmene karşı sorumlu olmadığı, bu yüzden de kullanımından sorumlu tutulmadan otorite sahibi olmaması gerektiği öne sürülebilir. Bilginin açıklanması, devlet memurunun bireysel yetkisine bırakılmaması gereken bir otorite şeklidir. Zira bu, sorumluluk sahibi olmadan iktidar sahibi olmak demektir. Bununla birlikte, burada bile moralite ile ilgili sorunlar vardır. Kamu görevlilerinin, yönetimin faaliyetleri hakkında belli bilgileri açıklamalarının moral dışı olduğu durumların tanımlanması sorunu vardır. Kamu görevlilerinin, bazı durumlarda, demokrasinin karakteristiği olan otoritenin yapısının korunması görevinden daha yüce bir görevi, insanlığa yönelik bir görevi olduğunu savunabiliriz. Bu, devlete itaat gibi kompleks bir görevle bağlantılı ve oldukça güç bir sorundur. Hükümetler, devlet memurlarının bilgi sızdırmalarından kuşku duyarlar, çünkü doğal olarak, bunları yönetimi gözden düşürme ve “muhalefete” destek verme veya kişisel bir ideolojik bağlılığı ifade etme çabaları olarak görürler.

BİR DEĞER OLARAK BİLGİNİN AÇIKLANMASININ ELEŞTİRİSİ

“Açıklık”ın arzu edilen bir şey olduğu argümanı da “bilme hakkı” ilkesinin karşılaştığı sorunların aynıısıyla karşı karşıyadır. Bu, pek çok değer içinde sadece bir değerdir ve diğerleriyle birlikte ele alınmalıdır. Ve bu da, değerlerden herhangi birini tek başına inceleyerek yapılamaz. Sadece, bir demokratik siyasal sistemin çeşitli unsurları arasındaki karşılıklı bağımlılığı inceleyerek yapılabilir. Ampirik araştırmaya dayalı bu yaklaşım, bu unsurların gerçekte birbirleriyle nasıl uyumlu hale geldiğinin analizinin yapılmasını gerektirir.

BİR ARAÇ OLARAK BİLGİNİN AÇIKLANMASININ ELEŞTİRİSİ

Daha önce de belirtildiği gibi, yüksek derecede bilgi açıklamasının belirli amaçlara ulaşmada bir araç olduğu görüşü, yönetimde gizlilik sorunu üzerine yorum yapmış insanlar arasında en sık rastlanan argümandır. Bilgiyi açıklamanın bir araç olduğu görüşü, bu argümanı demokratik bir yönetimin işleyişi için pratik sonuçlarından ziyade, açıklamayı başka herhangi bir nedenle haklı göstermek için yapılan baskılardan kurtarır. Açıklama, belirli sorunlara bir çözüm oluşturur. Bu da, açıklamanın, ne derece etkin bir çözüm olduğu, belirli sorunlara en iyi çözüm olup olmadığı ve her siyasal sistemin özelliği olan diğer düzenlemeleri nasıl etkileyeceği bakımından değerlendirilmelerini gerektirir. Şu halde bu, gizlilik sorununa pragmatik bir yaklaşımdır. Bilginin açıklanması, yönetimin iktidarını kötüye kullanmasını ve çoğulcu bir toplumdaki pek çok grubun çıkarları aleyhinde faaliyet göstermesini önleme aracı haline gelir. Bilginin açıklanması, yalnızca olumlu nedenlerle gerekli görülmemekte, fakat bunun yanı sıra önleyici bir işlev de görmekte, yani belli bazı olumsuz durumların ortaya çıkmasını da önlemektedir.

İDEOLOJİ VE GİZLİLİK

Bilginin açıklanmasının bir araç olarak görüldüğü haller, dört ideolojik tavıra göre incelenecektir. İdeolojik yelpazenin tüm noktalarında yönetimde gizliliğin eleştirilerine rastlanabilir. Her ne kadar kuşkuyla anılan komplonun niteliği açıkça farklılık gösterse de, bu eleştirilerin hepsinin ortak paydalarının bir komplo korkusuna sahip olmak olduğu görülüyor. Bununla birlikte bu komplo korkusu yeni bir sorun yaratmaktadır: daha demokratik olmaları için yönetimleri açık yapma arzusu ile yönetimlerin “halka” ihanet etmek için komplo kurduğu yolundaki “irrasyonel” veya temelsiz korkudan kaynaklanan açıklık arzusu arasında bir ayrım gözetmenin zorluğu sorunu. Bu da, komplolar görenlerin, “halkın iradesine” karar verecek herhangi bir kurumsal ya da yasal yapı ile yetinip yetinmeyecekleri sorusunu gündeme getirir. Yönetimlerin demokrasiyi “ifsat etmelerini” önleyecek pek çok tedbirin varlığına rağmen bunların yeterli olmadığını ve “asıl gerçeğin” hâlâ keşfedilmek durumunda olduğunu savunmak her zaman mümkün

dür. Yukarıda bahsedilen komplo korkularının, açık ve kesin sorumluluk sınırlanılın yokluğundan kaynaklandığı söylenebilir. Ele alacağımız ideolojik pozisyonlar şunlardır: sol-kanat, devlet-karşıtı (anti-statist), rasyonalist ve liberal.

Bilginin Açıklanması ve İhanet

Yönetimsel bilginin büyük ölçülerde açıklanmasının gerekli olduğu yolundaki solcu argüman, sol-kanat partilerin uzlaşma için yapılan baskılara direnme kapasitelerinin olmaması açısından doğrudur. Sol, sık sık, neyin işçi sınıfının lehinde olduğunu bildiği iddiasındadır ve bu onlara, ancak sürekli uyanık olma ve yönetimin belgelerine ulaşabilme yoluyla bu çıkarların korunabileceği savını öne sürme imkanını verir. Neyin işçi sınıfının lehinde olduğu önceden bilindiği için sosyalist bir hükümetin yetkisi sınırlıdır ve “bilinen” programı uygulamadaki başarısızlık, bir ihanet sorununa dönüşür. İhanet korkusu, özellikle sol - kanat için şiddetlidir, çünkü tüm büyük güç merkezlerinin bir sosyalist programın uygulanmasını engellemeye kararlı olduklarını ve ancak bu baskıları ifşa ederek sosyalist hükümetlerin onlara karşı koyabileceklerini düşünmektedirler.

Bilginin Açıklanması ve Güç

Yönetimde gizlilikten anti - devletçi korku, yönetimlerin her zaman güçlerini arttırmakla meşgul oldukları korkusuna dayanır ve bu sürecin hep uyanık olunarak önlenilebileceğini savunur. Yönetimlerin güçlü olmaları nedeniyle toplumdaki diğer grupların da bu gücü gizlice ele geçirmeye teşebbüs edebilecekleri korkusu da vardır. Bu, sık sık, ırkçılık, gizli komünistlerden korku veya bürokrat korkusu biçiminde kendini gösterir. Bilginin açıklanması, devletin emrindeki gücü sınırlama ve frenlemenin bir aracı haline gelir.

Bilginin Açıklanması ve Akıl

Yönetimde gizlilikten rasyonalist korku, politikadan korkuya dayanır. Politika, kirlitici ve yönetim faaliyetinde en dar bir alana hapsedilmesi gereken bir aktivite olarak görülür. Rasyonalistler, alınan kararların en iyi bilginin sonucu ve dikkatli ve objektif bir analizin ürünü değil, partilerin veya siyasal çıkarların sonucu olmasından kaygı duymaktadırlar. Bu tür suçlamalara örnek olarak, yalnızca popüler veya oy kazandırıcı için harcamalarda kısıntıya gitmek ya da belirir bir şirketi devletleştirme kararının, sağlıklı bir ekonomik değil, bir dogmanın ürünü olması verilebilir. Bu görüşe “rasyonalist” etiketi yapıştırma nedeni, tüm sorunların rasyonel bir analizin olduğu ve yönetimdeki karar - almayı sadece bu tür bir analizin sonuçlarının etkilemesi gerektiği iddiasıdır. İktidar mücadelesi ve sonrasındaki popüler olma ihtiyacı, objektifliğin saflığını kirlitici olarak görülmektedir. Bilginin açıklanması, yönetimlerin ideolojik olmalarını ve yalnızca rasyonel analiz üzerine kurulu olmayan kararlar almalarını daha zorlaştıran bir araç olarak görülür.

Bilginin Açıklanması ve Özgürlük

Liberal görüş, üst düzeyde bir yönetsel bilgi açıklanmasını talep eden egemen ideoloji olmuştur. Liberalizm ideolojisi, Plamenatz tarafından çok iyi ifade edilmiştir: Modern ya da liberal özgürlük fikri, sade bireyin haklarının onun üzerinde otorite sahibi olanlarınkine karşı kazanılmasıyla ortaya çıkmıştır. “Sade birey” ile, herhangi bir spesifik rolden ayrı düşünülen bireyi kastediyoruz. Kullanılmasıyla özgürlüğü oluşturan hakların (liberallerin düşündüğü gibi), evrensel ve önemli olduğu kabul edilir. Onlara sahip olmak için bir insan olmak (ya da spesifik olarak insan kapasitesine sahip olmak) yeterlidir. Tüm siyaset felsefecileri, insanın, insan olduğu için kendi hayatını katı ya da esnek sınırlar içerisinde kendine iyi görüldüğü biçimde düzenleme hakkının var olduğunu kabul ederler.

Demek ki demokrasinin özünün, gücü elinde bulunduranların, belki toplumsal amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için bir siyasal gücü örgütleme metodunu kapsamadığı belirtiliyor. Daha ziyade, belli vazgeçilmez hakları en iyi şekilde koruyacak bir sistem kabul ediliyor. Demokrasi, arzu edilen bir sistem olarak görülür, çünkü bireyin kendi amacı saydıklarını takip etme özgürlüğünü garanti eder (ve bunlar üzerinde, başkalarının güvenliği ve özgürlüğü ile uyumlu olacak şekilde en az sınırlama konur). Bu görüş, çoğunluğun hakkının, bireyi bu haklarından mahrum bırakmasına izin vermez. Aslında, “çoğunluk yönetimi” kavramına liberallerce kuşkuyla bakılır. Çünkü bu kavram, totaliteryanizmin veya de Tocqueville’in meşhur ifadesiyle “çoğunluğun Uranlığının” eşiğindedir.

Liberal görüş yanlılarının bilginin açıklanmasının lehinde olmalarının iki ana nedeni vardır. Birinci olarak; eğer toplumun bireysel üyeleri kendi kişisel kapasitelerini geliştireceklerse, yani sadece tepki göstermeyip aynı zamanda aktif ve bilgilenecek üyeler olacaklarsa, bilginin açıklanması gereklidir. İkinci olarak; demokrasi, sosyal adalet bakımından gerekli değildir. Daha ziyade, demokrasi, siyasal iktidardan özgür olmaya dayanır ve bu yüzden her birey, yönetimin faaliyetlerinin kendisini nasıl etkilediğini ve kendi çıkarlarının hesaba katıldığını bilmelidir. Bu ise yönetimin elindeki bilgiye erişme kanallarını gerektirir. Liberal, yönetimden korkar. Kendisininkinden başka çıkarların takipçisi olmasından ve kendi özel yaşam alanını tehdit etmesinden kuşkulandır. O, sadece yönetimin sonuçları ve politikaları ile değil, onun yapısı ve kısıtlılıklarıyla da ilgilenir. Belirli bir politikanın çoğunluk desteğine sahip olup olmadığı ile ilgilenmez ve yönetime karşı bir “bekle gör” politikası benimsemekte de isteksizdir; iş iştin geçmeden istişare ve akıla başvurulmalıdır. Liberal, eğer sürekli uyanık olmazsa, yönetimin, çok kutsal olan kendi yaşam alanına tecavüz edeceğinden korkar. Liberal, bir pragmatist değildir; bir prensip adamıdır ve prensipleri de sürekli tehdit altındadır. Onun gözünde gizlilik, yönetimin, kendi gücü ile liberalin özel alanı arasındaki dengeyi bozmaya çabalamasının kanıtıdır.

Liberal, devlete hiçbir ayrı varoluş atfetmez, yönetime veya partiye seçmenlerden gelebilecek hiçbir siyasal tehlike tanımaz. Bu nedenle gizliliğe de hak tanımaz. Liberal için gizlilik, genellikle, çok güçlü ve kendisini büyütme, yönetimi bir “emperyal devlet başkanlığına” çevirmeye çalışan bir yönetimin kanıtıdır. Gizliliği “despotizmin” ya da gücün kanıtı olarak görmenin meşru olup olmadığı, temel sorunlardan birisidir, ama bunun çoğu Amerikan siyaset bilimcilerince böyle görüldüğünde kuşku yoktur. Politika sorunları hakkında yönetimde gizlilik korkusuna, yönetimin, hayatı meşru olarak özel alanına da gireceği korkusu eşlik ediyor.

BÜROKRASİ, WEBER VE GİZLİLİK

Yönetimde gizlilik konusundaki hemen her tartışmada şu alıntıya atıfta bulunulur : “resmi sır kavramı, bürokrasinin spesifik icadıdır ve hiçbir şey bu kadar fanatik biçimde savunulmaz”. Bürokratların gizlilikte bir çıkarının olduğu ve bunun yönetimde gizliliğin var olmasının ve daimileştirilmesinin ana nedenlerinden biri olduğu hep öne sürülür. Bununla birlikte bu iddia, resmi olarak bürokratları kontrol edenlerin ya onları kontrol edemedikleri ya da onların da gizlilikte bir çıkarı olduğunu ima eder. Oysa bir demokraside meşru otoritenin sahibi politikacılar ve eğer bürokratlar yüksek derecede bir gizliliğe yol açıyorlarsa, politikada bir değişiklik, otoritenin politikacılarca yeniden ele alınmasını gerektirir.

Eğer gerçekte politikacılar kontrole sahipse, bu durumda bir politika değişikliği, sadece onların bürokratlar üzerinde otorite kullanmaları ile gerçekleştirilebilir. Diğer bir sorun, insanların, bürokratların gizlilikte bir çıkarı olduğuna inanmalarının nedenini bulmaya çalışmaktır. Bunun temeli, gizliliğin, bürokratların gücünü artırdığı inancıdır. Gizliliğin bürokratların gücünü artırdığı söylenir, çünkü bu onları her tür otoritenin kontrolünden arındırır. Ve böylece onlara kendi çıkarlarını rahatsız edilmeden gerçekleştirme imkânı tanır. Max Weber, bürokratların uzmanlık, objektiflik ve rasyonellikleri sayesinde siyasetçilerden ve “halktan” üstün olduklarına inandıklarını iddia eder. Bürokratlar, önyargı, çatışma, irrasyonellik, parti ve özel çıkarlara dayandığı kabul edilen politikayı tümüyle elimine etmek isterler. Buna karşılık, bürokrasi kendisini objektif, yansız ve genel çıkarı gözetici görür. Max Weber’in bu soruna çözümü, faaliyet alanı olarak politikanın önemini yeniden ortaya koymaktır. Politikanın, ancak devletin gücü, tutumu ve istikrarı aleyhine elimine edilebileceğinin bilinmesi gerekir.

Bu yüzden politika, doğası gereği, halk desteğini kazanma ve kişisel politikaları uygulama fırsatı için insanlar arasında bir mücadeledir. Bu fırsat, sürekli ve doğası gereği istikrarsız kişisel desteğe bağlıdır. Politikacı, sınavlar veya seçilme kuralları ile değil, sadakat ve destek için mücadele yoluyla bir otorite konumu kazanır. Akılda tutulması gereken bir gerçek de şudur: Weber, belirli bir ortamda, yani monarşiden demokrasiye geçişte bürokrasinin kontrol edilmesi so-

runlarından bahsediyordu. Weber'e göre, bu yüzyılın başında Almanya ve Rusya siyasal açıdan öyle bir durumdaydılar ki, geleneksel yönetici grubun gücü erozyona uğramıştı ve siyasal hayata katılımı kendi görevleri sayacak ve siyasetin sağlıklı ve enerjik olmasını sağlayacak hiçbir yeni halk sınıfı yoktu. Bu iki ülkede de orta sınıf zayıftı ve iktidara iyi bakmaktan çok ondan kaçma eğilimindeydi. Weber'e göre bu iki devletin zayıflığı, ne monarkın ne de Parlamentonun bürokrasi üzerinde artık etkili bir kontrolünün kalmamasından kaynaklanıyordu. Bu durum "memurların yönetimine" yol açtı. Weber'in anlayışına göre bürokrasi, bir politika - yapma (policy - making) işlevini yerine getirme kapasitesine sahip değildi. Çünkü politika - yapma, politikanın devletin sahip olduğu desteğe ilişkin sonuçları hakkında değerlendirmeler yapmayı da gerektiriyordu. Politika yapmak, değer tercihleri yapmayı da gerektirir. Her ne kadar bürokrasi, bunun toplumun iyiliği bazında yapılacağını iddia edebilirse de, aslında bürokrasinin kendisini tanımladığı sınıfın çıkarlarına dayanacaktır. Bürokrasi, kendi değerlerine göre davrandığını iddia etmeye çalışmaksızın güç kazanacaktır. Politika yaparken, başka bir grubun değerleri ve arzularını da dikkate almak zorunda olmayacaktır. Çünkü bürokratin konumu halk kontrolüne tabi değildir.

Bununla birlikte, eğer gizlilik bürokratlarca değil de politikacılarca konulunca Weber'in, gizliliği yine kötü bir şey olarak görüp görmeyeceği pek açık değildir. Weber'in güçlü liderlik arzusu, gizliliği destekler mahiyette anlaşılabilir - eğer lider, bilgi akışını güçlü ve etkili bir liderlik yaratmanın bir parçası olarak kontrol ediyorsa. Tabii ki Weber, liderin popüler olma gereği tarafından sınırlandırılmış ve gizlilik derecesine sınırlama getiren şeyin, bir demokraside bu otorite mücadelesi olduğunu düşünür. Bu sınırlama, bürokratların gizlilik arzusunda yoktur ve Weber'in bundan en çok korkmasının nedeni budur. Weber, aynı zamanda, iktidar mücadelesi ve rekabetinin de gizliliği teşvik ettiğinin farkındadır. İçinde potansiyel rekabet taşıyan dış ilişkiler, diplomasi, savunma ve siyasal partiler konularının gizlilik yaratma eğiliminde olduğunu belirtir. Düşmanlığın gizliliği doğurduğu şeklinde açık bir ifade kullandıktan sonra Weber, ne yazık ki, siyasal partilerde gizliliği parti bürokrasisinin büyümesine atıfla açıklayarak sorunu karışık hale getirmektedir. Aslında Weber, gizliliğin değişik nedenlerinin neler olduğunu, bunlar arasındaki karşılıklı ilişkilerin ne olduğunu veya resmi sırrın açıklanmasında bunların önem sırasının ne olduğunu açıklıkla o ilaya koymada başarısız olmuştur. Siyasal sistemin iktidar mücadelelerini nasıl kurumsallaştırdığını çözünlemiş olsaydı, önemli ölçüde daha büyük bir açıklama sunmuş olacaktı. Weber'in analizi, bir siyasal sistemin gizlilikte sadece bürokratlar için değil, fakat politikacılar için de nasıl çıkarlar yaratabileceğinin açık bir tablosunu sunmada başarısız kalmıştır.

SONUÇ

Bu özet çalışma gösteriyor ki, yönetimde gizliliğin çözümlenmesinde ana sorun, bunun çoğunlukla değer yargıları ifade etme düzeyinde kalıyor olması ve böyle bir yaklaşımın da farklı demokratik siyasal sistemlerde var olan bilgi akışım açıklamada başarısız olmasıdır. Bir siyasal kültürde egemen olan değerler, açıklamanın bir parçası olsa da, daha önemlisi, hem gizliliğe/bilgi açıklanmasına ilgiyi yaratan otoritenin yapısı hem de o ilgiyi ilerleten otorite veya otorite yokluğudur.

YÖNETİMİN VERİMLİLİĞİ

Ali KUYAKSİL
Komiser Yardımcısı

I — VERİMLİLİK VE YÖNETİM

A) Tanımı ve Yönetime Uygulaması

Verimlilik (Productivity; efficiency): Belirli bir üretim miktarı (çıktı) ile bu üretimi elde etmek için kullanılan faktörler (girdi) arasındaki orandır. Verimlilik formülü aşağıdaki biçimde yazılabilir.

$$\text{Verimlilik} = \frac{\text{Çıktı}}{\text{Girdi}} = \frac{\text{Yaratılan Toplam Fayda}}{\text{Sisteme Giren Değerler Toplamı}}$$

Yukarıdaki formülde yer alan “Sisteme giren değerler toplamı” ifadesi, aslında üretim faktörlerini ifade etmektedir. Diğer bir deyişle işletmede kullanılan işçilik, sermaye, yönetim ve teknik bilgi öğelerinden oluşur. Genellikle hesaplama kolaylığı açısından tam üretim faktörlerinin göz önüne alındığı genel bir verimlilik hesaplaması yerine, yalnız, bir üretim faktörünü dikkate alan kısmi verimlilik hesaplan daha yaygın olarak kullanılır.¹

Verimliliği sermaye yatırımcılarının yetersizliği, araştırma geliştirme çalışmaları, işgücü ve yönetimin dikkatsizliği, enerji maliyeti, hizmet sektörünün büyüklüğü, bürokrasinin hantallığı, satış ve üretim düşüklüğü, kapasite kullanımının yetersizliği gibi değişkenler etkilemektedir.²

Günümüzde tüm uluslar, verimliliği artırmak için durmak bilmeyen bir çabanın içindedir. Verimlilik yarışı ise son yüzyıla ait bir olay değildir. Başlangıcı on sekizinci yüzyıla kadar götürmemiz mümkündür.

Kalkınma yolundaki ülkelerin karşılaştıkları en önemli problem kaynak yetersizliğidir. Bu ülkelerde sermaye tecrübeli ve bilgili eleman, nitelikli işgücü, teknik bilgi gibi alanlarda büyük darlıklar ve sıkıntılar vardır. Söz konusu ülkeler ayrıca hızla artan nüfusa yeni iş alanları sağlamak, hayat standartlarını yükselt-

¹ Erdal Yavuz, Ekonomi Sözlüğü, Dünya Yay. No: 41, İstanbul, 1984 ve Milliyet Genel Ekonomi Ansiklopedisi, Cilt: 1, İstanbul, 1988.

² Mehmet Yiğit, “Verimlilik ve İşletme Yönetimi İlişkileri”, Zaman, 15 Ağustos 1992, s.4

mek, düşük arz - talep üretim çemberini kırmak zorundadırlar. Bunda en güvenilir yol ise eldeki kıt kaynakları en yüksek üretimi sağlayacak biçimde kullanmaktır. Bir başka deyişle, kaynakların verimli olarak kullanılması ve üretim giderlerinin düşürülmesi gerekli olmaktadır.³

Verimlilik, elimizdeki kaynaklardan —fabrikadan, gereçlerden, yapılarından, malzemeden, işçilikten, bilgi ve beceriden— ne derece iyi faydalandığımızı gösterir.

Verimliliğin artırılması ise kaynakların daha etkili olarak kullanılmasını gerektirmektedir. Bir başka deyişle verimlilik artırılınca aynı kaynaklarla daha çok ürün ve hizmet elde edilecek, ya da aynı ürün ve hizmetler daha az kaynak kullanımı ile sağlanacaktır.

Daha yüksek verimlilik, üretim maliyetinin etkili bir kontrolünü de gerçekleştirir. Böylece tüketiciler de aynı para ile daha çok mal ve hizmet sağlama imkânına kavuşurlar ve paranın değeri korunmuş olur. Bu bakımdan kaynaklarımızı özellikle işgücünü daha iyi kullanmamız toplumumuzun kalkınması için gereklidir.⁴

Yönetime gelince; yönetim ve idare sözcükleri, genellikle aynı anlam içeren ve birbirlerinin yerine kullanılabilen sözcüklerdir. Biz burada fazla ayrıntıya girmeden yönetimin bazı yazarlar tarafından yapılan tanımlarını verip, sonuçta genel bir tanım çıkarmaya çalışacağız.

Yönetim (idare); Türk Dil Kurumu'na "ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin tümü"⁵ şeklinde tanımlanmıştır. Sözlükteki bu tanımın yanı sıra idareye daha geniş anlam verilmiştir. Yönetim kimi kez örgüt (teşkilat), kimi kez yönetsel etkinlikler (idari faaliyetler), kimi kez de yönetime (sevk ve idare) anlamında kullanılmaktadır.⁶

Prof. Dr. Lütfü Duran yönetim tanımında "Düzenli toplumlarda devletin ya da kamu gücünün her günü görünüşüdür"⁷ diyerek "yasama, hükümet etme ve yargılama olmayan tüm kamusal kurum ve işler idaresidir"⁸ şeklinde bir tanımlama yapmıştır.

Prof. Dr. Şeref Gözübüyük ise, yönetimin tanımı ile evrensel bir yapısı olduğunu vurgulamıştır. "Yönetim belli bir amacın gerçekleştirilmesi için birey-

³ Milli Prodüktivite Merkezi Yay. "Daha İyi Bir Yaşamın Anahtarı Verimlilik", Yay. No. 158, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1974.

⁴ Milli Prodüktivite Merkezi Yay. "Verimlilik Nedir? Neler Sağlar?" Yay. No. 155, Ank. Üniv. Basımevi 1974.

⁵ Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, TDK. Yay, Ankara, 1983, 1. Cilt. 7. Basım, s. 560.

⁶ Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Ankara, 1983, s. 1.

⁷ Prof. Dr. Lütfü Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982, İst. Üniv. Yay. s. 1.

⁸ İbid., s. 2.

lerin işbirliği yapmalarıdır. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında örgüt işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri de, başka bir deyişle kaynakların bir araya getirilmesi eşgüdüm sağlanması, izlenecek yöntemleri ve denetimi içine alır”⁹ diyerek bunun hem kamu hem de özel kesim için geçerli olduğunu ileri sürmüştür.

Yapılan bu tanımların ışığı altında yönetimi; kamu hizmet ve görevlerinin devamlı olarak aksatılmadan yürütülmesi için bir araya gelmiş bulunan insan, araç ve gereç topluluğuna işlerlik kazandırılarak, koordine ve organize edilmesi şeklinde tanımlayabiliriz.

Verimlilik hususunda işletme yönetimi ile Kamu Yönetimi arasında nicelikten başka fark yoktur diyebiliriz. Ancak işletme yönetimi ile ilgili özel teşebbüs faaliyetleri ya da kişisel faaliyetler karşısında idare bir takım ayrıcalıklara sahiptir. Bu konunun ayrıntılarına girmeyeceğiz.¹⁰

B) Yönetimde Verimliliğin Sağlanması

Çağımızda, dünyanın her yerinde, halkın idare cihazından istekleri pek çok artmıştır. Bu hal, idari personelin çoğalması ve ihtisasa daha çok ihtiyaç duyulması zarureti doğurmuştur. Kamu hizmetleri teşkilatının verimli işlemesiyle ilgili bir takım esasların idare sisteminde kazandığı önem bu gelişmeden dolayıdır. Bu günün toplumu daha ziyade ekonomiye dayandığı için özel teşebbüste tatbik edilen bazı çalışma usullerinin, aynen veya kısmen, idari teşkilatla kullanılması emeğin verimliliğini artırmak bakımından teklif edilen esaslardan biridir.

Gerçi, resmi dairelerde görülen işlerin verimini ölçmek, bir standart halinde ne kadar bir süre içinde bitirileceğini kestirmek bazen güç ve hatta imkânsızdır. Devlet hizmetlerinin çok defa ölçüye, hesaba gelmeyeceği iddia edilebilir. Bazı mahkemeler vardır ki, az davaya bakar, seri karar çıkarmaz. Fakat bunda hâkimin kusuru yoktur. Bu hizmetin tabiat ve mahiyeti icabıdır; verimlilik prensibine aykırı sayılmaz. Esasen sürat entellektüel çalışmada mutlak surette ölçü olarak kullanılamaz. Bir hâkimin kararma uzun veya kısa zamanda hazırlanması kendisinin ehliyetine ölçü teşkil etmez. Bir doktorun değeri hakkındaki hastasını muayene için harcadığı zamana bakarak hüküm verilemez.

Şu halde “Verimlilik” ölçüsünün ne faydası olacaktır, sorusu ile karşılaşırız. Ancak mesele bu kadar basit değildir. Bir kamu hizmeti yapmanın türlü şekilleri vardır. Kamu hizmetlerinin verimliliğine nicelik ve nitelik bakımından tesir eden

⁹ Gözübüyük, op. cit., s. 1.

¹⁰ Bu konuda geniş bilgi için Sayın Tayfun Akgüner hocamızla birlikte Prof. Dr. İsmet Giritli'nin “İdare Hukuku Ders Notları (Giriş), Filiz Kitabevi, İstanbul 1983, s. 1; 3” eserini tavsiye edebiliriz.

sebeplerin ıslahı, pekala mümkündür. Nitekim bu imkân Fransa’da ilmi metotlarla araştırılmış ve olumlu sonuçlar alınmıştır.¹¹

ABD’de 1983’te yapılan bir araştırmada,¹² etkili bir verimlilik yönetimi çabasının başlıca öğeleri şöyle belirlenmiştir:

1. Verimlilik konusunda bir odak noktası görevi yapan bir yönetici
2. Üst düzey yönetimin desteği ve verimlilik konusunda duyduğu sorumluluk
3. Verimliliğe ilişkin yazılı olarak belirlenmiş amaç ve hedefler ile bunlar arasındaki öncelikleri ve gerçekleştirilmeleri için gerekli eylemleri ortaya koyan örgüt çapında bir verimlilik planı
4. Örgüt açısından anlamlı olan verimlilik ölçütleri
5. Yöneticinin verimlilik planına bağlılığını sağlayacak bir ölçüm sistemi
6. Bütün örgüte yayılmış bir verimlilik bilinci ve bütün çalışanların verimlilik çabalarına etkin katılımı

7. Örgütün tümünde verimlilik sorunlarının belirlenmesine ve verimliliğin artırılması için gerekli zeminin oluşturulmasına dönük devamlı bir çalışma

Öte yandan, bir elektrik şirketinde yürütülen benzer bir araştırmada da, buradaki yedi öğeye ek olarak, şunlara yer verilmiştir: tutarlılık ve kesinliğin sağlanabilmesi için verimlilik planının merkezi bir denetim altında yürütülmesi, çalışanların eğitimi ve geliştirilmesi için gerekli yatırımın yapılması, etkili bir enformasyon sisteminin kurulması.

Verimlilik sadece bir üretim artışı demek değildir. Üretim artışı ile beraber üretimde kullanılan girdilerin de incelenmesi gerekir. Verimlilik genelde iki şekilde artabilir:

- Aynı üretim miktarında daha az üretim faktörü harcayarak,
- Ya da aynı miktar üretim faktörü daha etkin kullanılarak.

Bunun için ise değişik uygulamalar söz konusu olabilir.

Örneğin;

- Daha hızlı çalışmak,
- Teknolojiyi geliştirmek,
- Yönetim metot ve tekniklerini geliştirmek gibi.

¹¹ Ülken Rüştü, “İdarede Prodüktivite”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 32, Sayı: 268 (Ocak - Şubat), s. 4-5.

¹² Odabaşı Mesut, “ABD’de Verimlilik ve Verimlilik Yönetimi”, Verimlilik Dergisi, Yıl: 1987, S: 6, Ankara, Sanlı Matbaası, s. 7-11’den General Accounting Office, Increased use for Productivity Management Can Help Control Government Costs, 1983.

Bunlardan teknolojik yenilikler temelde bir kaynak problemi olup; işletmenin ihtiyaçlarına göre kısa ya da uzun dönem yatırımları gerçekleştirilebilir. Yönetim metot ve teknikleri ise iş etüdü, yön araştırması, organizasyon ve metot, kalite kontrolü gibi çeşitli sahaları kapsayıp işletmenin ihtiyacına göre bir ya da bir kaçını aynı anda uygulanabilir. Personel yönetimi kapsamında verimlilik söz konusu olduğunda, akla ilk gelen, emek faktörü ile ilgili çalışmalardır. Aslında verimlilik artışı konusunda birçok ülkede yürütülen çalışmalarda emek faktörü esas alınmaktadır.

Yönetici organizasyonun performansını artırmak ve mevcut işgücünü etkin bir biçimde yönetmek için aşağıdaki mekanizmaları kullanabilir:

- Kontrol - denetim,
- Terfi ve yükselme,
- Ödüllendirme,
- Teşvik etme,
- Olumlu bir organizasyon havası oluşturmak,
- Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi.¹³

Öte yandan işgücü verimliliğini artırmak üzere çeşitli organizasyon modelleri ve yönetim anlayışları geliştirilmiştir. Bunların çoğunun temelinde aşağıdaki yaklaşımlar vardır:

— Organizasyonel fonksiyonlar, birbirlerini tamamlayıcı ve destekleyici biçimde planlanıp uygulanmalıdır.

- Doğru işe doğru miktarda ve uygun zamanda insan gücü bulunmalıdır.
- Kararlara katılım sağlanmalıdır.
- Etkin bir haberleşme ve iletişim sistemi kurulmalıdır.
- Olumlu davranışlar ödüllendirilmeli ve teşvik edilmelidir.

İdarede produktiviteyi hâkim kılarak ve idari mekanizmayı mükemmel işler bir hale getirmek için bir taraftan personelin çalışma şartlarını, diğer taraftan bununla yakın ilgisi bulunan mali statüyü ve teminat hükümlerini, teknik, plan ve organizasyon meselelerini ilmin ışığı altında ve esash surette ele alarak düzenlemek zamanı gelmiş, hatta geçmiştir sanırız.

Sonuç olarak; idarede verimliliğin sağlanabilmesi için şu tedbirlerin alınması gerekmektedir:

¹³ Tezeren Atilla, “İşgücü Verimliliği”, Verimlilik Dergisi, Yıl: 1988, S: 8, Şanlı Matbaası, Ankara, s. 21-24.

1. Yöneticiler yönetim konusunda gerekli eğitime tabi tutulmalıdırlar. Böyle bir eğitim görmemiş yöneticiler için mecburi kurslar açılmalıdır.

2. Yöneticilerin ellerinde bulunan tüm maddi ve manevi teşvik vasıtalarını kullanmaları görevlerinin bir gereğidir. Ancak yöneticiler teşvik vasıtalarının kullanılmasında çok büyük hassasiyet göstermelidirler. Hatalı bir şekilde kullanılan teşvik vasıtaları umulanı vermez. Gerçeklerden uzak, taraflı ve duygusalca uygulanan takdirname ve ödüller, kuruluştaki moral çöküntüsüne ve dolayısıyla verimin artması yerine azalmasına neden olabilirler. Örneğin; testiye kıranın taşıyan yerine, testiye taşıyanın da kıran yerine konulması halinde, hem yönetici olarak adaletsiz bir durum ortaya koymuş ve hem de teşvik vasıtalarını hatalı bir şekilde uygulamak suretiyle amaçtan uzaklaşmış oluruz.

3. Takdirname ve ödülün bir arada kullanılmasında yarar görülmektedir. Bunların, başarılı personele kuruluşun en üst yöneticisi tarafından bizzat verilmesi özendiriciliğini büyük ölçüde artıracaktır.¹⁴

4. Ödüllendirilecek kişinin tespitinde etkinlikleri olan Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları pozisyonunda çalışan yöneticilerin ödüllendirilmesinden önce işi fiilen yürütmekte olan personele öncelik tanınmalıdır. Bu yöneticilerin başarıları daha alt kademede çalışanların başarıları ile mümkün olabilmektedir.

C) Yönetimde Verimliliğe Etki Eden Bazı Faktörler

Aşağıda kısaca bahsedeceğimiz bazı faktörler yönetim sisteminin verimli işlemesini etkilemekte; hatta sistemin yozlaşmasına neden olarak geleceğini tehlikeye düşürebilmektedir.

Siyasallaşma,¹⁵ kabilecilik, aracı kullanımının yaygınlığı, rüşvet uygulamasının yaygınlığı sistemi yozlaşmaya götürmektedir.¹⁶ Özellikle rüşvet uygulamasının yaygınlığı tarihte birçok güçlü devletin sonunu getirmiştir. Bunların yanında; aşırı kırtasiyecilik, parlamentonun yavaş işlemesi;¹⁷ ehil yöneticinin

¹⁴ Verilecek ödül ve takdirnamelerde, Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisi piramidi ve kişinin bu piramidin hangi basamağında olduğu göz önüne alınmalıdır. Geniş bilgi için bkz. Dr. Cahit Tutum, Personeli Verimli Çalışmaya Yönelme, Ders Notları, 1971, TODAİE ve Doç. Dr. Kurthan Fişek, "Yönetim", Ankara, 1979, AÜSBF, Yay: No: 437, s. 174-178.

¹⁵ Siyasallaşmanın yönetimde reforma olumsuz yönleri için bkz.; Selahattin Turla, "Yönetimde Reform", Cumhuriyet, 29 Ağustos 1973.

¹⁶ Yönetimde yozlaşma ile ilgili geniş bilgi için bkz; Doç. Dr. Cemil Oktay; "Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi" (Doçentlik Tezi), İstanbul, 1983, İ.Ü.S.B.F. Yay. s. 203-211.

¹⁷ Parlamentonun yavaş işlemesinin, idari mekanizmaya olumsuz etkisi için bkz. Prof. Dr. Vakur Versan, "Parlamento ve Geciken Reformlar", Milliyet, 7 Haziran 1973.

olmaması,¹⁸ reformların siyasi bir araç haline getirilmesi,¹⁹ idarede istikrarsızlık,²⁰ destek hizmetlerinden tam yararlanamama²¹ da siyasal sistemin bir alt sistemi olan yönetim sistemini etkilemekte ve verimliliğini azaltmaktadır.²²

¹⁸ Münif Akmanoğlu, “Yönetici Buhranı”, Dünya, 8 Ekim 1974.

¹⁹ Prof. Dr. Faruk Erem, “Reform Sorunu ve Çıkılmaz Yollar”, Milliyet, 13 Kasım 1972.

²⁰ Nezihi Tümay, “Ülkenin En Büyük Sorunu : İstikrarlı İdare”, Dünya, 11 Kasım 1974 ve Tümay N., “Kamu Sektöründe Hukuki ve Ekonomik Bir sorun : Geçici Yönetim, Dünya, 5 Kasım 1972.

²¹ Rıza Tuna, “Kamu Yönetiminde Aksaklıklar”, Dünya, 17 Ağustos 1973.

²² Yönetimin Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi için bkz. H. A. Simon v.d., “Kamu Yönetimi”, Çev., Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu, üçüncü kitap, TODAİE Yay., Ankara, 1968, s. 459 - 481.

LİYAKAT İLKESİ VE TÜRK PERSONEL SİSTEMİNDEKİ UYGULAMASI

Araş. Gör. Mustafa Lütfi ŞEN*

GİRİŞ

Günümüzde kamu hizmetleri, devletin görevlerine bağlı olarak, gerek sayı ve gerekse nitelik bakımından çeşitlenerek artmıştır. Dolayısıyla kamu kurumları, uzmanlaşmaya dayalı karmaşık bir yapı kazanmıştır. Bu gelişmeye paralel olarak, nitelikli personel istihdamına duyulan ihtiyaç giderek önemli hale gelmiştir. Kamu kurumlarının yapısı ve hizmetlerinin niteliği, uzman ve hizmetin gereklerini yerine getirebilecek özelliklere sahip olan personelin istihdamını zorunlu kılmaktadır.

Kamu personel yönetiminin en temel ilkelerinden birisi liyakat ilkesidir. Modern personel sistemleri, büyük ölçüde bu ilkeye göre oluşturulmuşlardır. Siyasal kayırmacılık sisteminin olumsuzlukları neticesinde, uzun bir tarihi gelişme ve mücadele sonucu ortaya çıkan liyakat sistemi, hemen hemen bütün demokratik ve gelişmiş ülkelerde uygulanmaktadır.

Liyakat ilkesi, Türk personel rejiminin temel ilkeleri arasında yer almaktadır. Ancak uygulamada, liyakat ilkesiyle çelişen durumlara sık sık rastlanmaktadır. Çalışmamızda teorik olarak liyakat ilkesini ortaya koyduktan sonra, bu ilke açısından Türkiye'deki yasal durumu ve uygulamadaki sorunları değerlendirmeye çalışacağız.

A. LİYAKAT (YETERLİK) İLKESİ

“Liyakat” ve “lâyık” sözcükleri günlük konuşmada sık kullanılan terimlerdendir. Liyakat, kısaca, bir görevi başarıyla yapabilme gücü, kudreti olarak tanımlanabilir. Layık kelimesi ise nitelikleri, eylem ve davranışları ile bir şeyi elde etmeye hak kazanma anlamına gelir. Yani, liyakatin temelinde daima bir hak ediş vardır.

Kamu personel yönetiminde liyakat (yeterlik) kavramı iki farklı olguyu ifade etmek için kullanılmaktadır. Birinci olarak liyakat, işe en uygun kişinin seçilmesini ifade eder. İkinci olarak belli özellikleri taşıyan bir personel sistemi-

*Dokuz Eylül Üniv., İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

ni belirtir. Birincisine dar anlamda; İkincisine ise geniş anlamda liyakat diyebiliriz.

Dar anlamda liyakat, kamu görevlerine en yetenekli elemanların seçilmesidir. Buradaki “yetenek”, hem bilgi, görgü ve kültürü, hem de fiziksel beceriyi kapsamaktadır. Bu ilkenin gerçekleşmesinin en uygun aracı da “açık yarışma sınavlarıdır.

Açık yarışma sınavı kavramı belli bazı unsurları içerir. Bu unsurları şu şekilde sıralayabiliriz¹:

- i) Yeterli duyurma: Açık memurluktan ve bunlara ilişkin şartların kamuya duyurulması ve bu şekilde ilgilenenlerin bilgilendirilmesi,
- ii) Başvurma fırsatı: İlgilenen herkese başvurma fırsatı ve kolaylığının tanınması ve başvuruların gereken biçimde dikkate alınması,
- iii) Aranan koşullarını gerçekçi olması: Aranan nitelik standartlarının yapılacak hizmetle ilişkisi olması,
- iv) Ayırım gözetilmemesi: Belirlenen standartların sadece bireyin yeteneği ve işe uygunluğu ile ilgili unsurları içermesi ve bunların tarafsız bir biçimde uygulanması,
- v) Yeteneğe göre sıralama: Aranan nitelikleri taşıyan adayların yetenek ve uygunluk derecelerine göre sıralanmasına imkân verecek bir seçme ve değerlendirme yönetiminin uygulanması,
- vi) Sonuçlar hakkında bilgi verme: Seçme işleminin nasıl yapıldığı ve sonuçların ne olduğu konusunda kamuya bilgi verilmesi ve sonuçlara itiraz etme hakkının tanınması.

Dar anlamda liyakat, yarışma sınavları yoluyla kamu görevlerine en uygun kimselerin getirilmesini hedeflemektedir. Bu aynı zamanda siyasal kaymalıyı önlemek üzere geliştirilmiş bir metodudur. Ancak sınavların yapılması konusunda geliştirilen sistemlerin tam olarak objektif esaslara dayandığını söylemek güçtür. Çoğu zaman kişisel bazı etmenler görevli seçimini etkilemektedir.

Geniş anlamda liyakat, etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına imkân veren kural ve uygulamalarını bütünüdür. Başka bir ifadeyle geniş anlamda liyakat, kamu görevlerine girişin ve hizmet içinde yükselişin “işe uygunluk” ya da “başarı” ölçütüne bağlandığı, uygulanan ücret ve diğer çalışma koşullarının hizmetin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda bulunduğu bir personel

¹ Glenn Stahl, Public Personel Administration, Harper and Brothers Publishers, New York - 1956, s. 70.

sistemidir.² Bu anlamda liyakat, yalnız işe girişte değil, personel yönetimi sürecinin diğer aşamalarında da önem kazanmaktadır. Yani, hizmet içindeki ilerleme ve yükselmeler doğrudan doğruya yetenek ve başarı derecesi ile ilişkilendirilmektedir.

Liyakat ilkesinin hâkim bir nitelik taşıdığı personel sistemlerine liyakat sistemi de denilmektedir. Tabiidir ki liyakat sistemi birtakım gelişmelerin sonucunda ortaya çıkmıştır. Sistemin hangi şartlarda, ne gibi olumsuzlukların neticesinde ortaya çıktığını incelemek, onun gerçek önem ve değerini de ortaya koymuş olacaktır.

B. LİYAKAT SİSTEMİNİ ORTAYA ÇIKARAN TARİHİ ÇELİŞMELER

Liyakat sistemi, esas olarak siyasal kayırmacılık sistemine (spoils system) bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Siyasal kayırmacılık sistemi ise geniş uygulama alanını Amerika Birleşik Devletlerinde bulmuştur. Bu nedenle, liyakat sisteminin ABD'deki tarihi gelişimi burada ele alınacaktır.

Amerikan personel sisteminin tarihi gelişimini, “Centilmen (1er)” (1789-1829), “Siyasal Kayırmacılık” (1829-1882) ve “Liyakat Sistemi” (1882-?) dönemleri olmak üzere başlıca üç dönemde inceleyebiliriz.

1. “Centilmen (1er)” Dönemi

Bu dönem Başkan Washington’un 1789’daki ilk yönetimiyle başlayan ve Başkan Jackson’un 1829’da göreve gelmesiyle sona eren zaman dilimini kapsar.

Centilmenler döneminde, kamu personelinin atanmasında temel kriter “karakter uyumu” idi. Uygun karakterliler, toplumda yüksek saygınlığı ve kişisel dürüstlüğü olan kişilerdi. Pratikte bunlar yüksek sınıf olma eğilimindeydi. Bu nedenle bunlara “centilmen” (gentlemen) denilmekteydi. Çoğu zaman atandıkları iş için gerekli teknik niteliklere sahip değillerdi ya da bu niteliklerin eksikliğini hissediyorlardı. Fakat meslek için gerekli bilgiyi öğrenme yetenekleri bulunmaktaydı. Bu dönemde kamu yönetimi ve dolayısıyla kamu görevleri, görece olarak basitti. Bu nedenle kamu görevlerinin çoğu, mütevazı bir eğitime sahip olan herkes tarafından yerine getirilebiliyordu.³

Başkan Washington, atadığı uygun karakterli centilmenlerin, dürüstlükle ve etkili bir biçimde görevlerini yerine getireceklerini umuyordu. Washington, aynı zamanda kamu personelinin seçimi ve atanmasında politikanın da önemli olduğu görüşünü savundu. Kendi politikalarına muhalefet eden bir kamu yöneticisini atamayı bir çeşit “politik intihar” olarak değerlendirdi. Başka bir deyişle, sosyal ve yönetsel uygunluğun yanı sıra siyasal sadakati de aradı.

² Stahl, age., s. 60-62.

³ David H. Rosenbloom, Public Administration, Random House, New York - 1989, s. 184-185.

Washington'un uygulamaları halefleri tarafından daha da ileriye götürüldü. Başkan John Adams, yüksek sınıftan atamalar yapmasına rağmen, siyasi yakınlığa daha çok önem vermeye başladı. Buna ek olarak, kamu personelinin siyasi gerekçelerle görevlerinden uzaklaştırılmaları ona atfedildi. Bununla birlikte, siyasetin kamu personeli yönetiminde oynaması gereken rol hakkında açık bir teoriyi, ilk defa Başkan Jefferson geliştirdi.⁴

Jefferson, göreve başlayınca, Adams'ın federal hükümetin yönetim örgütünü muhalefetteki Federalist Parti üyeleri ile doldurduğundan şikayet etti. Bunu ortadan kaldırmak için, federal yöneticilerin seçimlerde aktif olarak rol almalarını yasaklamaya çalıştı. Bu girişim "siyasal tarafsızlığı" geliştirmede oldukça önemli bir adımdı. Sonuçta Jefferson, ülkedeki siyasal dağılıma bağlı olarak, federal yönetimdeki görevlileri buna uygun şekilde atamaya çalıştı.

Başkanlar Adams ve Jefferson, Washington'un, karakter uygunluğunu, yüksek sosyal statü ile eşitleyen anlayışım devam ettirdiler. Bu istikrarın kısmi bir sonucu olarak, federal yöneticilerin görev süreleri devamlı hale geldi. İleri yaşlara kadar görevde kalan bazı kamu görevlileri ortaya çıktı ve kamu yönetimi kadrolarının gayri resmi bir biçimde mirasçılara devredilmesi eğilimi bile söz konusu oldu. Bu dönemde ahlaki standartların yüksek olduğu ve federal yönetimin çok iyi idare edildiği görüşü hâkimdir.⁵

2. Kayırma Sistemi (Spoils System) Dönemi

Kayırma sistemi, siyasal yağmacılık sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Bu sistem, iktidarla birlikte, kamu görevlilerinin değiştirilmesini ifade eder. İktidara gelen parti kamu görevlerine kendi taraftarlarını atar. Bunun gerekçesi, iktidara birlikte gelinir, ya da birlikte iktidar olunur ve yine birlikte iktidardan gidilir anlayışıdır.

"Uygulamada bu sistem, memurluğa giriş ve ilerleyişte, hem siyasal kayırmanın, hem memuriyetlerin bir savaş ganimeti gibi yağmalanmasının, hem siyasal ödüllendirmenin, hem de partizan kadrolar oluşturma yolunu ve yöntemi olmuş; bunların teorik bazını teşkil etmiştir".⁶

Bu sistem Başkan Jackson'un 1829'da göreve gelmesiyle uygulanmaya konuldu. New York Senatörü William L. Marcy, kayırma sistemini, 1831'de Senato'da söylediği şu ünlü sloganıyla özetlemiştir : "Siyasi savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet savaşı kazananın hakkıdır!"⁷

⁴ Rosenbloom, age., s. 185

⁵ Rosenbloom, age., s. 186.

⁶ Sait Güran, Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İ.Ü. Yayınları, İstanbul - 1980, s. 85.

⁷ "Those defeated in political battle should retire from office; to the victor belong the spoils" : Nakleden Güran, age., s. 85-86.

Bu sistemin savunucuları düşüncelerini, “demokrasiye hizmet” ve “bürokrasiyi denetim altında bulundurma” gibi kavramlara dayandırmak istemişlerdir. Onlara göre siyasal yağma sistemi, siyasal partileri ayakta tutan ve dolaylı biçimde demokrasiye katkıda bulunan bir yöntemdir. Demokrasi siyasal partisiz olmaz. Siyasal partiler ise yandaşlarıyla yaşar. Bir siyasal parti, yandaşlarına verdiği sözü tuttuğu ve onlarda uyandırdığı umut ölçüsünde varlığını sürdürür. Memurluk kadrolarının partiye hizmet edenlere ödül olarak dağıtılması, partililer üzerinde isteklendirici bir etki uyandırır.

Bürokrasiyi denetim altında bulundurma düşüncesine gelince, bu konuda asıl kaygı, memurluğun bir uğraş (meslek) haline gelmesinin ortaya çıkaracağı sakıncalardır. Bu sakıncalara göre, uzun süre memurluk yapan bir kimse, zamanla memurluğu bir “mülkiyet” türü olarak algılamaya başlar. Memurluk kısa bir sürede özel çıkarların ağır bastığı, halktan kopuk ve kapalı bir sistem durumuna dönüşebilir. Bunu önleyebilmenin bir yolu, memurluk süresini sınırlandırmak, onu en azından siyasal partinin “iktidar”da kalış süresine bağlamaktır.⁸

Kayıрма sistemi, aynı zamanda partideki rakip güçleri yatıştırmak için de kullanılmaktadır. Bu rakip güçlerin, memuriyetleri kendi çıkarları için dağıtmalarını sağlayarak ödüllendirmekle, bir süre parti içi muhalefet yatıştırılabilir.

3. Liyakat Sistemi (Merit System) Dönemi

Liyakat sistemi, siyasal kayırmacılık sisteminin uygulamada olumsuz sonuçlar vermesi neticesinde ortaya çıkan bir sistemdir. Sistem, 1883 tarihli “Pendleton Act”in ABD’de kabul edilmesiyle uygulanmaya başlanmıştır.

Kayıрма sisteminin ortaya çıkışından itibaren geçen zaman içinde, devletin rolü büyük ölçüde değişmiştir. Devletin geleneksel düzenleyici işlevleri, hem hacim yönünden katlanarak artmış, hem de alan itibarıyla son derece genişlemiş; bunun sonucunda devlet yeni ve büyük sorumluluklar üstlenmiştir. Devletten, tam istihdam, yüksek büyüme hızı, gelir dağılımının adil olması, enflasyonun minimum düzeyde tutulması ve sağlıklı bir ödemeler dengesi gibi ekonomik hedeflere ulaşması beklenmektedir. Devletleştirme uygulamalarıyla birtakım temel’ sanayi kollarında doğrudan faaliyet gösteren devlet, ayrıca endüstrinin yerleşimi, kentsel ve kırsal alan planlaması gibi konularda da yeni sorumluluklar almıştır. Öte yandan hem özel ve kamu sektörü; hem de merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde bir içi çelik ortaya çıkmıştır. Devletin ödevleri arttıkça ve karmaşılaştıkça, danışma ve koordinasyon ihtiyacı da önemli hale gelmiştir. Tüm bu gelişmeler, memurları yeni yönetim, koordinasyon ve analiz teknikleri kullanmaya mecbur etmektedir.

⁸ Cahit Tutum, Personel Yönetimi, TODAİE Yayınları, Ankara - 1979, s. 12.

Devletin bu yeni görevlerini yerine getirmek için, modern kamu personeli, zamanımızın sosyal, ekonomik, bilimsel ve teknik problemlerini çözmeye gücüne sahip olmalıdır. Bu ihtiyaçlarla ve sorunlarla karşı karşıya kalmış ve bunları çözümüyle sorumluluğunu üzerine almış bir devlet, “liyakat sistemi” üzerine kurulmuş devlet memurluğu modelini gerçekleştirmek zorundadır. Kamu hizmetleri ve memurluk, siyasi iktidar yağmacılarının yetersiz, yeteneksiz, taraflı ve gelecek seçimleri garantilemek hesaplarıyla hareket eden, yandaşlarıyla doldurulacak ve yürütülebilerek “basit” bir müessese değildir.⁹

Liyakat sistemi, ancak, “kariyer ilkesi” ile birlikte ele alındığında bir anlam ifade etmektedir. Kariyer ilkesini dışlayan bir liyakat sistemi olamaz. Bunlardan sadece birine yer veren personel rejimi, adı ne olursa olsun aslında, bir tür kayırma sistemi uygulaması demektir.¹⁰

“Modern personel yönetiminde liyakat sistemi, kamu hazmedeninde görev alacak personele, bu görevlere çağrılmada, göreve alınmada, ilerleme ve yükselmelerde, yer değiştirmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarmalarda, tüm hizmet şartlarında, moral, bilimsel, mesleki ve fikri vasıf ve kabiliyetlerin, görevdeki başarıların esas alınarak, tarafsız yönetimi ve denetimi altında uygulanması rejimidir”.¹¹

Liyakat sistemi, birtakım olumsuz yönler içermesine, bazı eleştirilecek noktaları olmasına rağmen, özde ve son değerlendirmede, kamu personel yönetimindeki alternatifsiz konumunu korumaktadır. Ancak liyakat sisteminin, ilkelerine bağlı kalınarak uygulanması, toplumun politik, ekonomik ve sosyal yapısı ve olanakları, bürokrasiye bakış açısı ile çok yakından ilgilidir. Bu etmenler belli bir uyum ve denge içinde değilse liyakat sistemini ayakta tutmak çok güç olur.

Liyakat sisteminin teorik yönden bir sorunu yoktur. Bu sistemin uygulamaya konulabilmesi için çok faktörlü bir ortamın mevcut bulunması gerekir. Bu faktörlerin en önemlisi ekonomik koşullardır. Örneğin işsizliğin çok yaygın olduğu bir ülkede ister istemez siyasi kayırma eğilimleri liyakat ilkesini zayıflatabilir. Bir diğer faktör de, toplumun ve dolayısıyla siyasal partilerin liyakat sistemini ne ölçüde benimseyip desteklediğidir.

Liyakat sistemiyle ortaya çıkan bir diğer sorun hükümet idare ilişkileridir. Siyasal iktidarlar, memurların (özellikle üst düzey yöneticilerin) yeterince atılımcı ve yeni politikalar üretmediğinden şikayet etmekte, üst yönetim kadrolarının yan siyasi nitelikte olmasını öne sürerek iktidar değişikliklerinde aynı siyasi görüşü paylaştan, kariyer içinden veya dışından kimselerin bir “ekip” halinde atanmasını

⁹ Güran, age., s. 129-130.

¹⁰ Güran, age., s. 130.

¹¹ Haşan Şükrü Adal, Kamu Personel İdaresi, Ahmed Said Matbaası, İstanbul - 1968, s. 103.

istemektedirler. Bu talep ve eğilim giderek artmakta ve yalnız üst yönetici kadroları ile sınırlı kalmamaktadır. Oysa liyakat sistemi ve kariyer ilkesi, siyasi nitelikli kadroların sınırlı sayıda ihdas edilmesini öngörmüş ve sadece danışmanlık görevleriyle sınırlandırmıştır. Ayrıca sistem “kariyer dışı yeteneklerin” bürokrasiye alınması kapışım açık tutmuş, mevcut personelin de hangi mevkiye olursa olsun hizmet içi eğitime tabi tutulmasını öngörmüştür.

Liyakat sistemi konusundaki en önemli nokta, sistemin siyasal atamalar konusundaki hassasiyetidir. Eğer siyasal atamalar, sistemin limitlerinden fazla olursa sistem dejenere olur ve kayırmacılığa yenik düşer. Liyakat sisteminin yozlaşmış modeline Belçika ve Türkiye örnek gösterilmektedir.¹²

Liyakat sisteminden sapmalar çeşitli ara modeller meydana getirir. Bu ara modeller saf kayırmacılık sisteminden daha tehlikelidir. Çünkü kayırmacılık sisteminde, iktidar değişikliklerinde tüm kamu görevlileri gitmekte, yerine siyasal iktidarın yandaşları gelmektedir. Oysa bu ara modellerde siyasal iktidar görevden aldıklarını, başka görevlere atamakta, yerlerine çoğu zaman dışarıdan eleman almakta; böylece bürokraside ihtiyaç fazlası kadrolar ve görevliler oluşmaktadır. Bunun sonuçları kayırmacılık sisteminin sonuçlarından daha ağırdır.

C. ANAYASA VE PERSONEL KANUNLARINDA LİYAKAT SİSTEMİNE İLİŞKİN İLKE VE UYGULAMALAR

1982 Anayasası’nda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda ve 399 sayılı KHK’de liyakat sistemine ilişkin ilkeler yer almaktadır.

1. Anayasa’da

Liyakat sistemi, özellikle memuriyete girişte önem verilmesi gereken bir sistemdir. Memuriyete girişte esas alınan ilkelerin hukuki yönden iyi düzenlenmesi, nitelikli ve işe uygun personelin istihdam edilmesine daha çok imkân sağlayacaktır. 1982 Anayasası, kamu hizmetlerine girme hakkı başlığı altındaki 70 inci maddesinde konuyu şöyle düzenlemiştir:

“Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilemez”.

Bu maddenin yorumunda kamu hizmetine girişte “serbestlik”, “eşitlik” ve “görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması” olmak üzere üç temel ilkenin anayasada yer aldığı anlaşılmaktadır.¹³ Burada konumuzla ilgili esas ilke, görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması ilkesidir.

¹² Güran, age., s. 161.

¹³ Tayfun Akgüner, Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul - 1988, s. 29-31.

Bu ilke, eşitlik ilkesinin pekiştirilmesini ve kamu hizmetlerinin daha iyi yerine getirilmesini amaçlar. Devlete memurluğuna girişte kişide hizmetle ilgili aranan özel ve genel koşulların dışında, başka koşul ve nitelik aranmamasını gerektirir. Bu ilke, işi esas almaktadır. Bir anlamda işe alınacak kişilerin, görevin gerektirdiği nitelikleri taşımasını zorunlu hale getirmektedir. Anayasa, kişinin genel özelliklerine bakarak işe alınmasını ve daha sonra eğiterek işe uygun hale getirilmesini bir bakıma yasaklamaktadır. Kamu personelinin istihdamına yönelik mevcut politika ve uygulamalar, Anayasa'nın bu ilkesiyle açıkça çelişmektedir. Memurluk sınavlarında işle ilgili olmayan genel kültür soruları bunun en tipik örneğidir.

Ancak sosyal bir amaçtan hareketle, kimi durumlarda, bazı sosyal gruplara, memuriyete girişte ayrıcalık tınabilmektedir. Nitekim Devlet Memurları Kanunu'nun 53 üncü maddesi, sakatların devlet memurluğuna alınabileceğini belirtmektedir.

2. 657 Sayılı DMK'da

14.7.1965 tarihinde kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, memurlarla ilgili temel düzenlemeleri getirmiştir. Memurların statüsü ve istihdamına ilişkin kanunun temel ilkeleri “sınıflandırma”, “kariyer” ve “liyakat”tır (md. 3).

Kanunda liyakat ilkesi şöyle düzenlenmiştir : “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet Memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.” (md. 3/C).

657 sayılı Kanun'un, liyakat ilkesinin uygulanmasına yönelik hükümleri ile uygulamadaki sorunlar aşağıda incelenecektir.*

a) Sınav Şartı ve Sınavın Niteliği

Kanun, devlet memurluğuna girişte genel ilke olarak sınava girme şartını benimsemiştir. Ancak istisnai bir durum olarak sınava tâbi tutulmadan da kamu görevlerine girebilmeyi kabul etmiştir. Kanun'a dayanılarak 1986 yılında çıkarılan “İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlilik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği”¹⁴ ile sınavların yapılmasına dair usul ve esaslar ile sınavsız girilebilecek hizmet ve görevler ve bunların tabi olacağı esaslar düzenlenmiştir.

Kanun sınavlar konusunda liyakat sisteminin, yeterli duyurma, herkese başvurma fırsatının tanınması, yeteneğe göre sıralama ve sonuçlar hakkında bilgi verme gibi ilkelerine uygun bir düzenleme yapmakla birlikte, sınavların yapılma biçimi ve niteliği bakımından birtakım olumsuz yönler içermektedir.

¹⁴ 30.1.1986 gün ve 19004 sayılı Resmi Gazete

DMK sınavların yapılması sırasında hangi sistemin uygulanacağı konusunda çelişki içindedir. DMK’da değişiklik yapan 1982 tarihli 2670 sayılı Kanun’la, atama yapılacak boş kadroların sayılarını, sınıf ve derecelerini belirterek Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesi (md. 46), duyurma (md. 47) ve kurumların memur ihtiyaçlarını karşılama şekli (md. 52) ile ilgili maddeler “merkezi” sisteme uygun biçimde düzenlenmişlerdir. Buna karşılık 1984 tarihli 243 sayılı KHK ile 49, 50 ve 51 inci maddelerde yapılan değişiklikler “kurumsal” sistemi benimseyen değişikliklerdir. Bu açıdan kanunda “merkezi sistem” ile “kurumsal sistem ”in unsurları birlikte yer almaktadır.

Merkezi sınav sistemi, uygulamasındaki güçlük, siyasi kayırcılığa imkân vermemesi ve bürokratik olması gibi nedenlerle uygulamaya konulmamıştır.¹⁵ Siyasi iktidar, merkezi sınav sistemine, egemenlik anlayışı ve hükümetin siyasi -idari sorumluluğu ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle pek olumlu bakmamaktadır. Zaten, merkezi sınav sistemi (merkeziyetçi sistem), 12 Eylül 1980’den sonra, askeri idare tarafından ortaya konulmuştur. Şu andaki uygulama, Kanunun 49, 50 ve 51 inci maddelerine ve buna dayanarak çıkarılan yukarıda sözünü ettiğimiz yönetmeliğe uygun olarak kurumsal sisteme göre yürütülmektedir. Bu durum liyakat ilkesinden bir sapma olarak değerlendirilebilir.

Sınavların niteliğine gelince; ilgili yönetmeliğe göre, sınavların yazılı olarak yapılması esastır. Yazılı sınavlar, klasik usulde veya test uygulaması şeklinde yapılabilir. Yazılı sınavı kazananlar sözlü sınava, uygulama veya mülakata alınırlar. Bunların bir veya birkaçı birlikte uygulanabilir.

Sınavlarda yer alan konular ve sorular, işe uygun personelin belirlenmesinde önemli rol oynar. Bu nedenle soruların tamamen işin gerektirdiği niteliklere uygun personelin seçilmesini belirlemeye yönelik olması gerekir. İşin gerektirdiği niteliklerin dışındaki konulan kapsayan soruların sınavda yer alması, işe uygun olmayan kimselerin de sınavı kazanıp o göreve atanmaları sonucunu doğurur ki, bu durum kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini engeller.

İlgili yönetmelikte devlet memurluğuna giriş sınavlarındaki sınav konuları ve soruları şu şekilde düzenlenmiştir:

- “A — a) Atatürk İlkeleri ve Türk İnkılap Tarihi,
 b) Temel yurttaşlık bilgisi,
 c) Türkiye coğrafyası,
 d) Türk kültür ve medeniyetleri,
 e) Türkçe - kompozisyon,
 f) Matematik,
 g) Görevlerin özelliğine göre mesleki bilgiler.

¹⁵ Birgül Güler, “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (2)”, Anime İdaresi Dergisi, C. 21, S. 2, Haziran - 1988, s. 67.

B — İlk ve ortaokul mezunlarına (a-f), lise ve dengi okul ile yükseköğrenim görmüş olanlara (a-g) fıkralarda yer alan konulan kapsayacak ve müracaat edenlerin girecekleri sınıf ve kadro için aranan bilgi, yetenek ve becerilerini ölçecek şekilde Milli Eğitim Bakanlığı'ndaki müfredat programlarındaki kitaplar ile yükseköğretim kurumlarında okutulan ders kitapları esas alınmak suretiyle hazırlanır”.

Sınav sonuçlarının değerlendirilmesi ise yukarıda sayılan A — (a-f) fıkralarındaki konulara ait sorulara (40) puan, A — (g) fıkrasındaki konuya ait sorulara (60) puan verilmek suretiyle 100 tam puan üzerinden; şayet görevlerin durumuna göre sınavda mesleki sorulara yer verilmesi gerekmiyorsa bu takdirde de 100 tam puan üzerinden yapılır. Yazılı sınavı kazanmak için, 40 üzerinden en az 25 ve 60 üzerinden en az 35 olmak üzere 100 üzerinden toplam 60 ve daha yukarı puan almak gereklidir.

Sınav konularıyla ilgili bu düzenleme, tam olarak işe uygun kişinin seçilmesini gerçekleştirmeye yönelik değildir. Başta da belirttiğimiz gibi, liyakat ilkesi, aranan nitelik standartlarının yapılacak hizmetle ilişkili olmasını, belirlenen standartların sadece bireyin yeteneği ve işe uygunluğu ile ilgili unsurları içermesini ve bunların tarafsız bir biçimde uygulanmasını öngörmektedir. Oysa bu düzenlemede, daha çok genel kültüre dayanan sorular, sınavın % 40'ını oluşturmaktadır. Bu durum, kişide görevin gerektirdiği niteliklerin dışında bir takım özellikleri aramak anlamına gelir ki, yukarıda sözünü ettiğimiz Anayasa'nın 70 inci maddesindeki esaslara aykırıdır. Örneğin, vergi tahakkuk memuru olmak için yapılan sınavda, Türk İnkılap Tarihi veya Türkiye Coğrafyası konularında sorulan soruların tahakkuk memurluğu göreviyle doğrudan ilişkisinin olmadığı açıktır. Bu nedenle herhangi bir mesleki bilgi gerektirmeyen görevler için yapılacak sınavlarda genel kültürle ilgili soruların sorulması normal karşılanabilir. Ancak belli bir meslek bilgisi ve o meslekle ilgili uzmanlık gerektiren görevler için yapılan sınavlarda genel kültürle ilgili soruların yer alması liyakat sisteminin özüne aykırıdır.

Türk kamu yönetiminde eğitim - istihdam ilişkisini değerlendirmek amacıyla, İzmir'deki bazı kamu kurum ve kuruluşlarında, toplam 465 kişi üzerinde daha önce yapılmış bir anket çalışmasında,¹⁶ yazılı sınav ve mülakatlarla ilgili ilginç sonuçlar elde edilmiştir. Ankete katılan kamu personelinin ilköğretim, ortaokul ve genel lise mezunu olanların % 57.80'i memuriyete girişte kendilerine uygulanan yazılı sınavların genel kültür ağırlıklı olduğunu belirtmişlerdir. Bu personelin eğitim düzeyine göre, ortaya çıkan sonuç normal karşılanabilir. Ancak ankete katılan meslek lisesi ve yükseköğrenim mezunlarının % 42.86'sının da yazılı sınavların genel kültür ağırlıklı olduğunu vurgulamalarını ve sadece % 5.01'inin yazılı sınav-

¹⁶ Mustafa Lütfi Şen, Türk Kamu Yönetiminde Eğitim - İstihdam İlişkisi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, DEÜ. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 1992, s. 81-98

ların iş için gerekli nitelikleri ölçmeyi amaçladığını belirtmesini normal karşılamak mümkün değildir. Bu sonuç, kamu personelinin önemli bir kısmının uzmanlık alanlarının dışındaki işlerde istihdam edilmeleri sonucunu doğurmaktadır.

Ankete katılan personelin % 81.15'i yazılı sınavlarla birlikte mülakata katıldıklarını belirtmişlerdir. Bunlardan % 5.50'si mülakatın dini inanç, siyasi görüş ve kültürel eğilimi belirlemeye yönelik olduğunu, % 47.38'i çalışılacak iş için gerekli formasyonu ölçmeyi amaçladığını, % 47.12'si ise sadece bir formalite olduğunu vurgulamışlardır.

Mülakatlar, çağdaş iş idaresi ve kamu yönetiminde, personelin işe yerleştirilmesinde, yazılı sınavlar kadar ve hatta ondan daha önemlidir. Özellikle yönetim hizmetlerinde çalıştırılacak olanların performansı ve gelişme potansiyeli bu sınav yöntemiyle daha gerçekçi belirlenebilmektedir. Ülkemizde ise, siyasi kayırma ve nepotizm nedeniyle mülakat sınavları, gerçek fonksiyonunu yerine getirmekten uzaktır. Nitekim ankete katılanların % 47.12'sinin, mülakat sınavlarının bir formalite olmaktan öteye gitmediğini belirtmesi bunu doğrulamaktadır.

b) Memurluğa Atanacaklarda Aranacak Şartlar

Devlet Memurları Kanunu, memurluğa atanacaklarda aranacak şartları "genel" ve "özel" olmak üzere iki gruba ayırmıştır. Genel şartlar, vatandaşlık, yaş, temel eğitim, askerlik ve sağlık gibi her tür memuriyette geçerli olan özelliklerdir (md. 48/A). Özel şartlar ise, daha çok, kişinin atanacağı görev için gerekli eğitim nitelikleriyle ilgilidir (md. 48/B). Kural olarak ortaokulu bitirenler memur olabilmektedir. Müracaat edenlerin içinde ortaokul mezunu bulunmadığı takdirde, ilkokulu bitirenler de memur olarak alınabilmektedir (md. 41).

Devlet Memurları Kanunu, bir sınıfta belli görevlere atanabilmek veya bu görevlerde belli derecelere yükselebilmek için, kuruluş kanunları veya bu kanun ve kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılacak yönetmelikler ile işin gereğine göre daha yüksek öğrenim dereceleri ya da belirli fakülte, okul veya öğrenim dallarını veya meslekleriyle ilgili bir eğitim programını bitirmiş olmak ya da yabancı dil bilmek gibi şartlar konulabilmesine imkân tanımıştır (md. 41).

Kanun'un memurluğa atanacaklarda öngördüğü genel ve özel şartlar, genelde liyakat sistemine uygun olmakla beraber, öğrenim şartı konusunda uygulamada olumsuz sonuçlara neden olan bir eksiklik bulunmaktadır. Kanun, kuramlara, işin gereğine göre adaylarda aranacak eğitim düzeyini kuruluş kanunları veya 657 sayılı DMK ya da ona uygun olarak çıkaracakları yönetmeliklerle belirleme hakkını vermiştir. Buna göre kuramlar, yüksek öğrenim görmek, yabancı dil bilmek gibi şartların yanı sıra, belirli bir fakülte, öğrenim dalı ya da yüksekokulu bitirme şartı da arayabileceklerdir. Kanun, öğrenim düzeyini kuramların inisiyatifine bırakmakla liyakat sistemini zedeleyici uygulamaların yolunu da açmaktadır.

Uygulamada kurumlar, çoğu görevler için öğrenim koşulunu “genel” nitelikler arasında değerlendirmektedir. Örneğin, yükseköğrenim görmüş olmak ya da lise ve dengi okul mezunu olmak gibi öğrenim koşulları “genel” nitelik göstermektedir. Eğer vergi dairesinde tahakkuk memurluğu kadrosu için yükseköğrenim görmüş olmak gibi genel bir koşul aranırsa, Ziraat Fakültesini, Mühendislik Fakültesini, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesini ve hatta Tıp Fakültesini bitirenler bile sınava girme hakkını öğrenim şartı yönünden kazanmış olmaktadır. Birinci olarak bu durum, sınava gereğinden çok kişinin katılmasına neden olduğundan, objektif ve işe en uygun elemanı seçme işlemini zorlaştırmaktadır. Müracaat fazlalığı nedeniyle statlarda yapılan ve 1000 kadro için 50.000 ve daha fazla kişinin katıldığı sınavlardan gerçekten liyakatli kişilerin seçilmesi çok zordur. Ayrıca kurumlara ekonomik külfetler de yüklenmektedir.

Genel öğrenim şartı aranmaksızın ikinci olumsuz yönü, atlanılacak kadronun gerektirdiği eğitimle, eğitimi tamamen farklı olan kimselerin sınavı kazanabilmeleridir. Eğitim - istihdam çelişkisine neden olan böyle durumların sonucunda, kimya mühendisinin tapu ve kadastro müdürü, eczacının tahakkuk memuru, inşaat mühendisinin vergi yoklama memuru kamu yönetimi bölümü mezununun belediye sanat danışmanı olarak istihdamına sıkça rastlanmaktadır. Böylece kamu kesiminde verimsizlik normal hale gelmektedir. Çünkü farklı eğitim görmüş bir kimsenin, mesleğinden farklı bir alanda mesleki yönden tatmin olması ve iyi bir performans göstermesi beklenemez. Ayrıca okul, fakülte, bölüm ya da anabilim dalı temeline dayalı örgün eğitimin, istihdam açısından anlamsızlığı ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda sözünü ettiğimiz ankette, personelin eğitim düzeyi ile yaptığı iş arasındaki uygunlukla ilgili önemli sonuçlar da elde edilmiştir. Ankete katılanların % 31.83’ü, mezun oldukları okul programından farklı bir işe yerleştirildiklerini; % 33.55’i, mezun oldukları okula “kısmen uygun”; % 34.41’i ise “tamamen uygun” bir işte çalıştıklarını belirtmişlerdir. Tamamen veya kısmen yanlış işte çalıştırıldıklarını belirtenlerin (ki bunlar ankete katılan toplam personelin % 65.38’ini oluşturmaktadır) % 42.75’i bunun sebebini, yapılan işin uzmanlık eğitimine ihtiyaç gösterdiği; % 48.63’ü, iş için daha düşük bir okul eğitiminin; % 8.62’si ise sadece okur-yazar olmanın yeterli olduğu şeklinde açıklamışlardır.

Fakültelerin belli bölümlerinden mezun olanların bu konuda verdiği cevaplar daha da çarpıcıdır. Bunların % 33.84’ü eğitimlerinin çalıştığı işe uygun olduğunu, buna karşılık % 66.16’sı kısmen ya da tamamen uygun olmadığını belirtmişlerdir, eğitim - istihdam çelişkisinin varlığını ortaya koyan bu sonuç, yukarıda söylediklerimizi doğrular niteliktedir.

Bu verilerden, genel olarak, şu sonuçlara varmak mümkündür. Birincisi, memurların yaptıkları işle mezun oldukları okul arasında doğrudan bir ilişki ya

uyum bulunmamaktadır. İkinci olarak, personelin önemli bir oranı, daha düşük bir eğitim, işlerini yürütmekte yeterli görmektedir. Bu, önemli sayıdaki nitelikli işgücünün atıl kapasite ile çalıştırıldığını ve dolayısıyla kamu yönetiminin, etkinlik ve verimlilik gibi performans geliştirici yapıdan yoksun işlediğini göstermektedir. Ayrıca, kamu kurumlarında yürütülen işlerin büyük bir kısmının, rutin nitelikteki hizmetlerden meydana geldiği anlaşılmaktadır.

c) Olağandışı Yükselme Yöntemi

Devlet Memurları Kanunu, 68 inci maddesinde derece yükselmesinin usul ve şartlarını düzenlemektedir. Buna göre, derece yükselmesi yapılabilmesi için, üst derecelerden boş bir kadronun bulunması, derecesi içinde en az üç yıl ve bu derecenin üçüncü kademesinde bir yıl bulunmuş, kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen nitelikleri elde etmiş, sicil bakımından üst derecelere yükelebilecek nitelikte bulunduğu saptanmış olması şarttır (md. 68/A).

Derece yükselmesinde kanunun öngördüğü kıdem, kadronun gerektirdiği nitelikleri elde etme ve olumlu sicil alma gibi şartlar liyakat ilkesine uygun olmakla beraber, ara sınavların yapılması eksik kalan bir unsurdur.

Maddenin B bendinde uygulamada “asansörle çıkma”, “sıçrama”, “paraşütlerle” ve benzeri adlarla anılan¹⁷ olağandışı yükselme yöntemi yer almaktadır. Buna göre, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı hariç, sınıfların 1, 2, 3 ve 4 üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağı derecelerden atama yapılabilir. Ancak bu şekilde bir atanmanın yapılabilmesi için ilgilinin; a) 1. dereceli görevlerden ek göstergesi 2400 ve daha yukarı olanlar için en az 12 yıl, b) 1 ve 2 nci derece görevlerden ek göstergesi 2400’den az olanlar için en az 10 yıl, c) 3 ve 4 üncü dereceli görevler için en az 8 yıl, 8.6.1984 tarih ve 217 sayılı KHK’nin 2 nci maddesine tabi kurumlarda fiilen çalışmış ve yükseköğrenim görmüş olması şarttır. Bu şekilde atananlar atandıkları kadronun aylık (ek göstergeler dâhil) ve diğer haklarından yararlanırlar.

Bu düzenleme Türk personel rejiminin temel unsurlarından biri olan liyakat sistemini olumsuz yönde etkilemektedir. Yükselmelerde tamamen “kıdem” unsurunu dikkate almak, yetenekli ve başarılı memurların kıdem yetersizliği nedeniyle yükselmelerini engeller. Liyakat sistemi, başarılı kıdemsiz personelin yeteneklerinden istifade etmek için belli koşullarda üst kademelere getirilmelerine imkân tanımıştır. Fakat bu düzenlemeyi yaparken çok dikkatli olunmasını, uygulamada olumsuz sonuçlara yol açabilecek düzenlemelerden kaçınılmasını öngörmektedir.

¹⁷ Tutum, age., s. 171.

68/B düzenlemesinin uygulanmasında idareye verilen çok geniş takdir yetkisi nedeniyle, 8-12 yıl kıdemi bulunan ve yükseköğrenim görenler¹⁸ 1-4. derece görevlere atanabilmektedir. Kanunun bu iki koşuldan başka bir şart öngörmemesi, siyasal kayırmalara, kadro piramidinin 1-4. derecelerinde yığılmalara, yapay makamların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.¹⁹ Bu yöntemin uygulanmasıyla ilkokul öğretmenliğinden Gümrükler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne, lise edebiyat öğretmenliğinden Vakıflar Genel Müdürlüğü Bölge Müdürlüğüne ve benzeri atamalar yapılabilmektedir.²⁰

d) İdari Görevlere Atama

Yöneticilik görevlerine yapılan atamalar, personel sistemimizin liyakat sistemine aykırı uygulamalarından birini teşkil etmektedir. Devlet Memurları Kanunu, profesyonel anlamda bir yönetici sınıfını öngörmemiştir. Kanunun öngördüğü genel idare hizmetleri sınıfı, genel müdürden büro memuruna kadar her çeşit yönetim, icra ve büro hizmetlerini yürüten personeli içine almaktadır. Profesyonel yönetici anlayışını benimsemeyen kanun, “kurumlar, Eğitim ve Öğretim, Sağlık ve Yardımcı Sağlık ve Teknik Hizmetler sınıflarına dâhil memurlardan kariyerlerinden yararlanmak istediklerini 2-4. dereceler arasındaki görevlere ait olup kazanılmış hak derecelerinin iki altındaki derecelerden tespit ve ihdas edilmiş kadrolara atayabilirler” hükmüyle (md. 69) idari görevlere atanma usulünü düzenlemiştir.

Kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik bakımından değişmesi sonucu, memurlarda olduğu gibi yöneticilerde de farklı formasyonlara duyulan ihtiyaç giderek artmaktadır. Artık yönetim yetkisi ve gücü, kamu kurumlarında yeni bir sınıfın eline geçmiştir. Bürokrat ve teknokratlardan oluşan bu sınıf, siyasi iktidar karşısında önemli bir güç haline gelmiştir. Siyasi iktidarın başarısı, bir bakıma yönetici sınıfın niteliği ile ilgilidir.

Yöneticilik, belli bir uzmanlık ve eğitim gerektiren bir iştir. Her ne kadar tecrübe ve kıdem de bu formasyonun kazanılmasında önemli ise de esas olan eğitimidir. Salt tecrübe ve kıdem, liyakatli bir yöneticiyi ortaya çıkarmaz. Belli bir mesleği icra edenlerin kıdem ve tecrübesi, ancak yaptıkları işe ve mesleklerine katkı sağlar. Yöneticilik formasyonunun kazanılması ise ya doğrudan lisans eğitimiyle ya da hizmet içi eğitimlerle gerçekleştirilir.

¹⁸ Yasama organı üyeliğinde, kanunlarla kurulan fonlarda, muvazzaf askerlikte ve okul devresi dâhil yedek subaylıkta ve uluslararası kuruluşlarda geçen sürelerin tamamı ile yükseköğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin 6 yılı aşmamak üzere (3/4)’ü bu sürelerin hesabında dikkate alınmaktadır.

¹⁹ Güran, age., s. 254

²⁰ Güran, age., s. 287-288.

Nitekim Anayasanın 128 inci maddesi, “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi usul ve esasları kanunla özel olarak düzenlenir” hükmüyle üst kademe yöneticilerinin belli bir eğitim almaları gerektiğini hükme bağlamıştır. Anayasanın bu konuda çıkarılmasını emrettiği yasa, bugüne kadar bir türlü çıkarılamamıştır.

İdari görevlere atanma konusunda 657 sayılı Kanun’un getirdiği düzenleme “kıdem”i esas almaktadır. Yasada sözü edilen sınıflarda bulunan personel, mesleklerinde uzman olmakla beraber, yöneticilik konusunda bilgisiz ve deneyimsizdir. Belli bir yönetim formasyonu olmayan bu tür personelin, herhangi bir yöneticilik eğitimi almadan idari kadrolara atanması, anayasanın ilgili maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Tıp, mühendislik, diş hekimliği, ebelik vb. mesleklerden birinde, bir yasal statüye veya eğitime sahip olmayan kişilerin faaliyet göstermesi yasaklanmıştır. Ancak bunlar kadar hayati unsurları fazla içermese de, belirli bir yöneticilik mesleği için gerekli eğitim niteliğinin yasal olarak aranmaması bir çelişkidir. Çünkü birinci gruptaki meslekleri icra edenler, bir kişinin hayatına olumsuz bir etki yapabildikleri halde, ikinci gruptaki işleri yapan kişiler, daha geniş bir kitleye zarar verebilmektedir. İğne vurmak için yeterli belgesi istenen ülkemizde, yöneticilik için bir yeterlilik aranmaması oldukça düşündürücüdür.²¹

Öte yandan, alanında başarılı birçok meslek sahibinin yönetici yapılması da sakıncalıdır. Sınıfında başarılı bir öğretmeni müdür; başarılı bir mühendisi daire başkanı; alanında başarılı bir profesörü rektör yapmak bunun tipik örnekleridir. Bu durumda öğrenciler öğretmenden, başarılı projeler mühendisten; eğitim ve araştırma faaliyetleri profesörden yoksun bırakılmaktadır. Kendi meslek alanlarında birer uzman olan bu kişiler, yöneticilik alanında çoğu kez başarılı olamamakta, hem kendi kariyerlerini, hem de yöneticisi oldukları örgütleri yıpratmaktadır.²²

Sözünü ettiğimiz ankete katılan personelin % 66.24’ü, vali, kaymakam, genel müdür, daire başkanı ve şube müdürü gibi kamu yöneticilerinde, üniversitelerin bu konu ile ilgili bölümünden (kamu yönetimi) mezuniyeti aramakta; % 13.76’sı üniversitelerin herhangi bir bölümünden mezun olanları yeterli görmekte; % 18.49’u ise yöneticilik için hizmet içi eğitim programıyla tecrübenin yeterli olduğunu belirtmektedir. Bu sonuçların da gösterdiği gibi, yöneticilik görevleri için, gerek hizmet öncesi ve gerekse hizmet içinde bir yöneticilik eğitimi programı gereklidir.

²¹ Ömer Peker, Yönetici Eğitimi, TODAİE Yayını, Ankara - 1989, s. 12-13.

²² Peker, age., s. 13.

3. 399 Sayılı KHK’de

Kamu iktisadi teşebbüslerinde personel rejimini düzenleyen 399 sayılı KHK, kendisine tabi personelin hizmet şartlarına, statülerine, hak, yükümlülük ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesinde bazı temel ilkeler getirmiştir (Md. 2). Bunlar;

- i) İşin gerektirdiği nitelikleri haiz elemanların işe alınması ve işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi,
- ii) Verimlilik ve kârlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içerisinde çalıştırılması,
- iii) Çalıştığı kuruluştaki göreve devamını özendirecek bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesi,
- iv) Yaratıcılığı, girişimciliği, başarı ve çabasının maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşvikidir.

Görüldüğü gibi KHK, bir yandan liyakat ilkesine önem verirken, diğer yandan da, verimlilik ve kârlılık gibi piyasa şartlarında geçerli olan rasyonel ilkeleri de göz önünde bulundurmaktadır. KHK’nin, bu yönüyle istihdam konusunda daha çağdaş özellikler gösterdiği söylenebilir. Bu ilkeler KİT’lerin, ticari ve ekonomik esaslara göre piyasada diğer işletmelerle rekabet içinde çalışma zorunluluğunda olmasından kaynaklanmıştır.

SONUÇ

Liyakat ilkesi, uzun bir tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkmış ve bütün personel sistemlerinin temelini oluşturmuştur. Uzun süre siyasal kayırmacılık ve nepotizm gibi sistemi dejenere edici unsurların etkisinde kalan personel yönetimi, liyakat ilkesinin geliştirilmesiyle birlikte belli bir düzene kavuşmuştur. Bu ilkenin kamu personel yönetiminde kalıcı olması, ancak sağlam bir hukuki düzenlemeyle mümkün olabilir.

Ülkemizde, liyakat ilkesiyle ilgili düzenlemeler anayasa ve personel kanunlarında yer almaktadır. 1982 Anayasası bu ilkeyle ilgili temel prensipler ortaya koymuştur. Ancak kanun ve yönetmelikler, bu temel prensiplere tam olarak uygun biçimde düzenlenmediğinden uygulamada aksaklıklar ve sorunlar ortaya çıkmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, her ne kadar liyakati temel ilke olarak kabul ettiğini ifade etse de, memurluğa giriş, terfii, idari kadrolara atama gibi konularda söz konusu ilke ile ters düşen düzenlemeler içermektedir. Liyakat ilkesini zedeleyici ve dejenere edici böyle düzenlemelerin yer aldığı bir personel sisteminin liyakat sistemi olarak adlandırılması gerçekçi olmaz. Gerek yasal düzen

lemeler ve gerekse uygulamalar açısından Türk personel rejiminin, liyakat sistemiyle siyasal kayırmacılık sistemi arasında bir yerde olduğu söylenebilir.

Liyakat ilkesinin uygulanmasında görülen sapmaların düzeltilmesine yardımcı olabilecek önerileri şöyle sıralamak mümkündür:

— Memurluğa giriş sınavlarının yapılmasında halen uygulanan kurumsal sistem, sübjektif değerlendirme ve kayırmalara daha açıktır. Bunun yerine, bazı alanlarda (kaymakamlık, tıpta uzmanlık, kamu personeli dil seviye tespit sınavları vb.) başarıyla uygulanan merkezi sınav sistemine geçilmesi yararlıdır. Bu konuda tecrübeli olan ÖSYM Başkanlığı'nın deneyimlerinden istifade edilebilir. Merkezi sistem eğer başarıyla uygulanabilirse, objektiflik ilkesi gerçekleşeceğinden kayırma, torpil vb. olumsuzluklar ortadan kalkacaktır.

— Yazılı sınavlarda atanılacak kadronun niteliğine göre, sadece işle ilgili soruların sorulması, işe en uygun kişinin seçilmesine yardımcı olacaktır. Böylece, adama göre iş değil de, işe göre adam seçilmesi objektif esaslarla yapılacaktır.

— Memurluğa girişte, atanılacak kadronun gerektirdiği eğitim programını bitirmiş olma şartı aranmalıdır. Halen işe girişte, “genel öğrenim şartı”, liyakatli olanın işe girmesini çoğu zaman engelleyici bir unsurdur. Bunun yerine her iş veya sınıf için belirli öğrenim koşullarının zorunlu hale getirilmesi, liyakat sisteminin gerçekleşmesi açısından gereklidir. Örneğin kaymakamlık için Kamu Yönetimi, maliye müfettişliği için Maliye, iş müfettişliği için Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümlerinden mezun olmak şartının aranması eğitim - istihdam uygunluğunun gerçekleşmesinin ön koşuludur.

— Üst düzey yöneticilerinin yetiştirilmesi konusunda Anayasanın 128 inci maddesinde öngörülen yasal düzenleme bir an önce gerçekleştirilmelidir. Yasayla, üst düzey yöneticilik için “kıdem ”in yanında belirli bir eğitim programını tamamlama zorunluluğu da getirilebilir.

MEMURİN MUHAKEMATİ HARKINDAKİ KANUNUN GEREKLİLİĞİ VE ANAYASA MAHKEMESİNİN BİR TÜMCESİNİN İPTAL KARARI

Hüseyin ÜRÜN *
İl Mahalli İdareler Müdürü

Kamu düzeni, kamu hizmeti ve kamu hukuku üst düzeyde değerler ve kavramlardır. Çeşitli dallardan oluşmaktadır.

Anayasa Hukuku Devletin şeklini, yapısını, organlarının görev ve yetkilerini, vatandaşların temel hak ve ödevlerini düzenleyen kuralların tümü, İdare Hukuku; Devlet idaresinin teşkilat ve işleyişini, şahısların İdare ile olan ilişkilerini ve kamu hizmetini düzenleyen kuralların tümü, Ceza Hukuku; suç teşkil eden eylem ve davranışların nelerden ibaret bulunduğu, suç işleyenlere ne gibi cezalar verilebileceği, Yargılama Hukuku; hukuk ve ceza davalarının görülmesinde uyulacak yöntemleri belirleyen kuralların tümü, Devletler Hukuku; Devletler arası ilişkileri düzenleyen hukuk kurallarını, Vergi Hukuku; Devlet ile şahıslar arasındaki mali işleri düzenleyen kuralları ve İş Hukuku 'da; işçi ile işverenler arasındaki ilişkileri düzenleyen kuralların tümü olduğuna göre; gerek bu nitelikteki maddi müeyyideyi hukuk dalları ve gerekse din, ahlak ve görgü kuralları gibi manevi müeyyideyi hukuk kuralları olsun, insanlık tarihi süreci içinde, yaşama deneyimi sonucu ortaya çıkmış, toplu halde yaşayan fertlerin sosyal bakımdan önemli olan davranışları düzenleyen, müşterek hayatın huzur, sükun ve karşılıklı güven içinde sürmesini sağlayan emir ve yasaklardan oluşan sosyal davranış kurallarının tümüdür.

Bu duruma göre, gerek maddi müeyyideyi olsun ve gerekse manevi müeyyideyi olsun tüm hukuk kuralları, yaşama deneyimi sonucu ortaya çıkan ve insan hayatının devamı için gerekli olan, kamu düzenini sağlayan kurallardır.

4 Şubat 1913 tarihinde yürürlüğe giren, rejimin, anayasaların ve yasaların değişikliğe uğramalarına rağmen günümüze kadar gelen Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun da kamu düzenine ve kamu hizmetine büyük katkıları olduğu ve topluluğu ihtiyaçlarını sağladığı için bugüne kadar yaşamıştır.

Bu duruma göre;

* Manisa

1 — YASANIN GEREKLİLİĞİ

Bir kamu hizmetinin genellikle birden çok taliplisi ve tarafı bulunmaktadır. Verilecek hizmetle tüm tarafları memnun etmek mümkün değildir. Çoğu zaman bir tarafın memnuniyeti, diğer bir tarafın müşteki olmasına neden olmaktadır. Ayrıca kamu imkânları tüm isteklerin karşılanmasına yeterli olmadığı gibi, tüm isteklerin haklı olması da mümkün değildir.

Bu da kamu hizmeti verenlerin, kamu hizmetinden dolayı taraf olmalarına, haklı veya haksız birçok şikâyetle karşı karşıya kalmalarına neden olmaktadır.

Kamu hizmeti isteyenlerin kendilerini mağdur görmeleri gerekçesiyle yapacakları şikâyetler, M.M.H.K.'nın bulunmadığı ve umumi hükümlerin uygulandığı bir sistemde hazırlık ve ihzar hükümleri uygulanacaktır. Ayrıca bu konunun istismarı da çok kolay olacaktır.

C.M.U.K.'nın 134 üncü ve bu nitelikteki maddeleri, hazırlık, ihzar ve tebligat gibi umumi hükümlere göre soruşturma yapma yetkisi bulunan, zabıta mercileri dâhil, tüm merciler hakkında şikâyetle bulunanları, yol süresi hariç olmak üzere, zorla getirme, nezarete alma ve soruşturma için 48 saat önce hazır bulundurma yetkileri bulunmaktadır.

Bu durumda hakkında şikâyet bulunan bir emniyet müdürü, bir kaymakam veya bir vali emrindeki zabıta mercileri tarafından böyle bir uygulamaya tabi tutulması mümkün olacaktır. Ayrıca ödeme yapan bir saymanın, ameliyata giren bir doktorun hakkındaki şikâyet asılsız dahi olsa verdiği hizmetin önemine bakılmaksızın günlerce önce alıkonulması mümkün olacaktır. Büyük personel kitlelerini yöneten bir yetkilinin, zabıta makamları tarafından zorla götürülmesi, duruşma salonunda, herkesin ve mahiyetindeki personelin gözü önünde ve gerçekten ne için bekletildiği de bilinmeden alıkonulması ve bekletilmesi imkân dâhilinde bulunacaktır.

Bu şekilde soruşturmaya tabi tutulan bir kamu görevlisi suçsuz görülüp serbest bırakılsa dahi, mevcut uygulama cezalandırılması için yeterli olacaktır. Kaldı ki bu tür şikâyetler ve uygulamaların tekrar tekrar yapılması imkân dâhilinde bulunacaktır.

Bu şekilde kamu müesseselerinin ve kamu görevlilerinin yıpratılması ve saygınlıklarının yok edilmesi mümkün ve kolay olacaktır.

Ayrıca; görev sırasında ve görevden dolayı meydana gelen bir suçun kamu hizmetinin teknik, kural ve usulleri konusunda bilgi sahibi olanlar tarafından soruşturulması amaca ulaşmak için daha uygun olacaktır.

Eleştirilerin bir kısmı da yasanın kamu görevlilerine ayrıcalık tanıdığı ve eşitlik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle yasanın kaldırılması istendiğine göre, bu nedenle yasanın kaldırılması durumunda ve C.M.U.K.'nu sistemi içinde ve özellikle hazırlık ve ihzar hükümleri uygulaması sırasında, umumi uygulamalar yanında, kamu görevlilerine ve hizmet özelliği bulunan bir kısım kamu görevlisine, sistem içinde ayrı ve yeni bir statünün getirilmesi de keza yine eşitlik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle eleştiri ile karşılanacak ve getirilmesi mümkün olmayacaktır.

Bu ve buna benzer bugüne kadar açıklanan birçok gerekçelerden dolayı Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanuna ihtiyaç vardır. Ve yasa kamu hizmeti için gereklidir.

2— ANAYASAYA, KUVVETLER AYIRIMI PRENSİBİNE VE EŞİTLİK İLKESİNE AYKIRILIK İDDİASI

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun; özel bir kanun olduğu, memurlara ayrıcalık sağladığı, Anayasaya ve evrensel hukuk kurallarına, kuvvetler ayrımı prensibine ve eşitlik ilkesine aykırı bulunduğu yolunda birçok eleştiri mevcuttur. Özellikle yasanın iptali için Anayasa Mahkemesine başvuran yerel mahkemelerin ve kararlara muhalefet eden Anayasa Mahkemesi üyelerinin bu konuda görüşleri bulunmaktadır.

Bu nedenlerle, iddiaları yasalar ve Anayasanın bazı maddeleri ile birlikte değerlendiren sonuçta varmak doğru olur.

Buna göre;

1 — Anayasanın kuvvetler ayrımı ilkesinin; Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmediği, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu, üstünlüğün ancak Anayasa ve Kanunlarda bulunduğunu kabul etmiştir.

2 — Anayasa Madde: 9; Yargı yetkisini, Türk Milleti adına bağımsız mahkemeler kullanır.

3 — Madde: 10; Herkes kanun önünde eşittir. Hiç kimseye imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idari makamlar eşitlik ilkesine göre hareket etmek zorundadır.

4 — Madde: 125; İdarenin her türlü eylem ve işlemlerinden dolayı yargı yolu açıktır.

Hükümleri mevcuttur.

Bununla birlikte;

1 — Anayasanın madde: 129; Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı ceza kovuşturulması açılması, kanunla be

lirlenen istisnalar dışında, Kanunun gösterdiği idari mercilerin iznine bağlıdır, denilmektedir.

2 — 4.2.1913 tarihinde yürürlüğe giren M.M. H.K. ile memurlara görev sırasında ve görevden dolayı işledikleri iddia edilen suçlar için ayn bir soruşturma sistemi getirilmiştir.

3 — Anayasa madde: 145; Askeri mahkemelerin kurulmasına imkân vermiş ve tüm askeri şahısların işledikleri iddia edilen suçlar için 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu bulunmaktadır.

4 — Anayasanın 143 üncü maddesi Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kurulmasına imkân vermiştir. Devlet ve düzen aleyhinde işlenen suçlar bu Mahkemelerin görevine girmektedir

5 — Madde: 83; Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine yasama dokunulmazlığı hakkını vermiş ve işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı yargılanmalarını özel bir kurala tabi tutmuştur.

6 — 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu; hâkim, savcı ve yargı mensuplarının işledikleri iddia edilen suçların soruşturulmasını, Adalet Bakanlığının iznine bağlamış ve soruşturma yetkisi Adalet Bakanlığı müfettişlerine verilmiştir.

Görüldüğü gibi; Devlet bütünlüğünü, kamu kurumlarının ve kamu düzenini kurmak amacıyla ve varoluş gerekçeleri nedeniyle, sistemleri içinde ve en iyi sonuca ulaşmak üzere birçok özel soruşturma kuralı mevcuttur.

Bunların hiç birinin gerçek amacı, ceza sisteminin suçun oluşup, oluşmadığının, delillerin yeterliliği ve yetersizliği, cezaların ağırlaştırılması veya hafifletilmesi, cezalandırma veya beraat takdir yetkisini kullanma değildir.

Olay kamu yürütme gücünün vermiş olduğu, teknik, resmi ve yürütme yetkisi sorumluluğunun kullanılması yanında, vücuda gelmiş veya gelmemiş bir suç iddiasını tespit edip, Ceza Kanununun sınırlarına girmeden, ilk soruşturmadaki takipsizlik, iddianame ve bilirkişi yorumu ile sonuca bağlamaktır.

Buna göre her özel yasa gibi M.M.H.K.'da da haklı bir varoluş gerekçesi vardır. Anayasanın kuvvetler ayrımı prensibinin kabul ettiği medeni işbölümü ve işbirliğine uygun olduğu ve yasa kendi sistemi içinde tabi olanlara eşit bir şekilde uygulama imkânı veren ve genel eşitlik ilkesine de aykırı olmadığı kanaatine sahibiz.

Daha önceki Anayasa Mahkemesinin kararlarında olduğu gibi, Mahkemenin 5.5*. 1992 gün ve 1992/31 sayılı kararı ile de Yasanın Anayasaya uygunluğu kabul edilmiştir.

Tüm bu sonuçlara göre; Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun, Anayasaya uygundur. Kamu hizmeti ve kamu düzeni için büyük bir ihtiyacı karşılamakta olduğunu kabul ediyoruz.

3 — YÖNETSEL MERCİLERİN, YARGISAL YETKİ KULLANMA İDDİASI

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun hükümlerine göre karar verenlerin yönetsel işlevi bulunduğu ve bu nedenle yargısal nitelikte karar vermelerinin hukuki yerindelik kuralına uygun olmadığı yasanın eleştirilen diğer bir yanıdır.

Daha önceki bölümde de açıklandığı üzere, verilen kararlar ceza yasasının sınırlarına giren yargısal nitelikte kararlar değildir.

Bize göre; Yargı mercilerinin kendi personeli ile ilgili atama, eğitim, terfi ve mesai uygulaması gibi, yönetsel tasarrufta bulunması, hukuka uygun ve kurumlarının hizmeti için gereklidir.

Bunun yanında yönetsel işlevi olan İdare Kurullarının hizmet sırasında ve hizmetten dolayı suçlu olan bir personelin adalete bildirilme ve suçsuz ise de bildirmeme tasarrufu doğrudur.

4 — YASANIN YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEYİ ZORLAŞTIRDIĞI İDDİASI

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunun; hukuksuzlukları, yolsuzlukları soruşturup, yargı merciinin önüne getirilmesini önlediği ve suçluların korunmasına imkân sağladığı yolunda da eleştiriler bulunmaktadır.

Kamu görevlileri görev dışında işledikleri suçlardan dolayı umumi hükümlere tabidirler. Sadece görev sırasında ve görevden dolayı işlendiği iddia edilen çok az sayıda suçu kapsamaktadır.

Ayrıca; 3628 sayılı Mal Beyanında Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, Devlet Memurlarının gerektiğinde tüm varlıklarını bildirme zorunluğunu getirdiği, irtikap, rüşvet, ihtilas, zimmete para geçirme, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmi ihale, alım ve satımlara fesat karıştırma. Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet veren suçları işleyen veya iştirak edenleri M.M.H.K.'un kapsamı dışına çıkarılmıştır. Bu tür suçlar doğrudan umumi hükümlere göre adli mercilerin soruşturma yetkisi dâhilindedir.

Devleti yıpratabilen ve Devlet memurlarının karışabilecekleri suçların % 95'i bu tür suçlardır. Ve idarenin bu tür suçlar konusunda hiç tasarrufu söz konusu değildir.

Ayrıca, 3628 sayılı Yasa da Devleti yıpratabilen tüm suçlarla mücadele edecek yeterlidir.

5 — İDARE KURULLARININ YETERLİLİĞİ VE VERİLEN KARARLARA GÜVEN DUYMA

Anayasa Mahkemesinin kararında idare yasadan memnundur. Çünkü yargı organının yetkisini kullanma rahatlığı içindedir. Meslekten olmayanların karar verdiği ve bu kararlara güven duyulmadığı şeklinde görüşler bulunmaktadır.

Bu görüşlere en iyi cevabı yine Anayasa Mahkemesi vermiş ve doğru olmadığını kabul etmiştir.

Bunun yanında verilen kararlar yargının denetimine tabidir. Ayrıca kendi sistemi içinde de teftiş görmektedir.

Ayrıca, İl ve İlçe İdare Kurulları üyelerinin Siyasal, Hukuk, Eğitim ve Kamu Yönetimi eğitim görenlerden oluştuğu, bunların 15-20 yıl kamu hizmeti deneyimi ve 35-40 yıl toplum tecrübesi bulunan 6-7 üyeden oluşmaktadır.

15-16 yıllık İdare Kurulu üyeliğimiz sırasında, suçu sabit olan birinin korunduğunu görmediğimiz gibi, en ufak suç belirtisi olanın adli mercilere intikal edilsin şeklindeki eğilim ve hassasiyetten yakındığımız da olmuştur.

Tecrübelerimiz M.M.H.K. hükümlerine göre yapılan soruşturmalarda hem İdare ve hem de Adli mercilerin gerekeni yaptığı yönündedir.

6 — ANAYASA MAHKEMESİNİN M.M.H.K.’un 6 ncı MADDESİNİN BİR TÜMCESİNİN İPTALİ

Anayasa Mahkemesi yargı yolunu kapattığı ve bu nedenle Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle M.M.H.K.’un 6 ncı maddesinin “Bir meclisin kararı aleyhindeki itirazın mafevki mecliste... Tetkik edilir” biçimindeki İlçe İdare Kurulları kararlarını, ikinci derecede inceleyip sonuçlandıran, İl İdare Kurullarının yetkisine ilişkin tümcesini 5.5.1992 gün ve Esas: 1992/27, Karar: 1992/31 sayılı kararı ile iptal etmiştir.

İptal kararının İl İdare Kurullarının tüm ve İlçe İdare Kurullarının itiraz edilmeyen lüzumu muhakeme kararları açısından bir sonucu bulunmamaktadır. Ancak bu kararla İl İdare Kurulları, İlçe İdare Kurullarınca verilen kararların ikinci derecede inceleme mercii olmaktan çıkarılmıştır.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra, İlçe İdare Kurullarınca verilen tüm men’i muhakeme ve itiraz edilen lüzumu muhakeme kararları, ikinci derecede incelenmek üzere Danıştay’a gönderilmeye başlanmıştır. Danıştay’ın ilgili dairesi iptal edilen kanun hükmünden dolayı meydana gelen hukuki boşluğun yasama organınca doldurulmadığı gerekçesiyle, kendisini yetkili görmeyerek ve işin esasına girmeden dosyaları görevsizlik kararı ile iade etmektedir.

Usul işleri tamamlanamayan bu dosyalar İdare Kurulları bürolarında bekletilmektedir. Bu şekilde T.C.K.'nın 102 nci maddesindeki süreler sonunda suçlular kendi kendine zaman aşımı nedeniyle ceza sisteminin dışında kalacaklardır. Suçlulara bu imkânı vermek olayın en önemli sorunudur.

Ayrıca, iptal karan İlçe İdare Kurullarının tüm men'i ve itiraz edilmeyen lüzum'u muhakeme kararlarına ilişkin işlevine de dolaylı olarak son vermiştir.

Bu durumda herkesi memnun ve ikna edecek iş yasama organınca M.M. H.K.'un gerekliliği de göz önünde bulundurularak, günümüz Türkçesi ile tereddüte mahal vermeyecek ve ihtiyaca uygun bir yasal düzenlemenin yapılmasıdır.

Ancak şu anda böyle bir imkân bulunmadığına göre;

1 — Anayasa Mahkemesinin, iptal edilen Yasa hükmü yerine, Yasayı tesis yetkisi olsaydı, belki de iptal karan ile birlikte vereceği ikinci hüküm, kararların Danıştay'ca incelenip, sonuca bağlanması hükmünü tesis etmek olurdu.

2 — Yüce Mahkeme, İdarenin her türlü eylem ve işlemlerinden dolayı yargı yolu açıktır hükmü ve İlçe İdare Kurullarının kararları yargı denetimi dışında kaldığı ve bir anlamda Danıştay'a gitsin diye yol göstererek yasa hükmünü iptal etmiştir.

3 — Hukuk Devletinde suçluların kendi kendine ceza sistemi dışında kalmaları da mümkün değildir.

4 — Hukuk sisteminde yoruma muhtaç boşlukların, tüm yasa uygulayıcıları için yol gösterici ve bağlayıcı içtihatlarla belirleme imkânı vermektedir.

5 — Bu tür İdare Kurulları kararlarının ikinci derecede inceleme mercii Danıştay olduğuna göre;

Kendi hukuk sistemimizin ve evrensel hukuk sistemi değerlerine dayanılarak, Uyuşmazlık ve İçtihat mercilerinin meydana gelen bu boşluğu doldurmak üzere hüküm tesis etmelerinin mümkün olduğuna inanıyoruz.

SONUÇ

1 — 4.2.1913 tarihinde yürürlüğe giren, rejimin, anayasaların ve yasalar değişmesine rağmen 80 yılı aşkın bir süredir yürürlükte bulunan M.M.H.K. büyük bir ihtiyacı karşıladığı için varlığını sürdürmüştür.

2 — Yasa kamu hizmetini veren şahısların teminatı olmaktan ziyade, herkesin ihtiyaç duyduğu, iyi, doğru ve tarafsız bir kamu hizmetinin teminatıdır. Ve kamu düzeni için gereklidir.

3 — Yasama organının, Yasanın gerekliliğini de göz önünde bulundurarak, kamu görevini ve kapsamında kalacak kamu görevlilerini açık bir şekilde belirtmek suretiyle ve günümüz Türkçesi ile yeni bir yasa şeklinde yasayı çıkarması gereklidir.

Bu takdirde büyük bir ihtiyaç karşılanacaktır. Ve bu konudaki tereddütler son bulacaktır.

4 — 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunma, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, içerik açısından Devleti yıpratıcı suç ve olaylarla mücadele edecek ve üstesinden gelecek yeterlilik ve kapsamdadır.

M.M.H.K.'un kamu hizmetinde yersiz ve haksız istekleri de önleme özelliği bulunmaktadır. Suç ve suçluların tespitini engelleyecek bir özelliği yoktur. Uygulamalarında da iyi sonuçlar alınmaktadır.

Ayrıca, M.M.H.K.'un günün ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi halinde, 3628 sayılı Yasanın da daha verimli uygulanacağı görülecektir.

Yasanın kamu hizmeti ve kamu düzeni için gerekli olduğu görüş ve kanaatindeyiz.

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI
VE TÜRKİYE
(Yasal Açıdan Karşılaştırma)**

Eyüp ZENGİN*

GİRİŞ

Bu yazıda, Avrupa Konseyinin Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansında hazırlanıp geliştirildikten ve yerel yönetimlerden sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nın 1985 yılında İsveç'in başkenti Stockholm'de yapılan toplantısında kabul edildikten sonra, üye ülkelerin onayına sunulmuş olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (European Charter on Local Autonomy) ile Türkiye'de yürürlükte bulunan yerel yönetimler mevzuatı karşılaştırılmaktadır. Bilindiği gibi, Şart, 3723 sayılı Yasa ile Türkiye tarafından yürürlüğe konmuştur.¹

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI
BAŞLANGIÇ**

Her uluslararası sözleşme metninde olduğu gibi şart, bir giriş bölümü ile başlamaktadır. Burada, şartı yürürlüğe koyarken üye ülkelerin yerel yönetimler konusunda besledikleri niyet ve varmak istedikleri amaçlar belirtilmektedir.

Şart'ın başlangıç bölümünde, Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler arasında "...ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik, daha büyük bir birliğe erişmek..." hedeflenmekte ve bu amaca erişme yollarının ise;

— Yönetime ilişkin alanlarda Avrupa Konseyi bünyesinde sözleşmeler yapılmasına,

— Yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğunun kabul edilmesine,

— Kamu hizmetlerinin yürütümüne yurttaşların katılma hakkının, Avrupa Konseyine üye ülkelere benimsenen ana haklardan biri olduğuna ve bu hakkın yerel düzeyde en gerçekçi biçimde kullanılmasına, bağlı olduğu vurgulanmaktadır.²

* Kocatepe Üniversitesi Araştırma Görevlisi, Marmara Üniversitesi Doktora Öğrencisi.

¹ Resmi Gazete, 21 Mayıs 1991, Sayı 20877.

² Ali Pıtırılı, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, Sayı 383, Haziran 1989, s. 59-61.

ÖZERK YEREL YÖNETİMİN YASAL VE ANAYASAL DAYANAĞI

Şart'a göre; yerel özerklik; anayasalarda veya hükümet şeklini belirleyen temel metinlerde yer almalıdır:

Anayasa'nın 123 üncü maddesinde, yönetimin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtildikten sonra, yerel yönetimlerle ilgili 127 nci maddenin ilk fıkrasında şu hüküm yer almaktadır : “Mahalli İdareler, il, belediye ve köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzelkişilikleridir”³ Görüldüğü gibi, Anayasa'nın yerel yönetimleri düzenleyen 127 nci maddesinde, “Özerklik” kavramı yer almamaktadır. Bunun yerine “...karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”, ifadesi yer almaktadır. 127 nci maddenin bütününde adı konmamış olsa da bir “Özerklik” anlayışının var olduğu söylenebilir.

Şart'ın bu maddesi, 3723 sayılı Yasa ile kabul edilmiştir. Bunun için yapılacak bir anayasa değişikliğinde, “Özerk yerel yönetim” kavramı Anayasa'da yer almalıdır. Anayasa'nın yükseköğretim kurumlarını düzenleyen 130 uncu maddesinde yer alan “...kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler...” ifadesine benzer bir anlayışla 127 nci maddede de değişiklik yapılmalıdır. Anayasa'nın 127 nci maddesinin ilk fıkrası, şu şekilde düzenlenebilir : “Mahalli İdareler; İl, belediye ve köy halkının, mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan, yasal ve akçal özerkliğe sahip kamu tüzelkişilikleridir”. Görüldüğü gibi, madde metnine yasal ve akçal özerklik girmiş, metinde yer alan, “gene kanunda gösterilen seçmenler” bölümü çıkarılmış ve bunun yerine “yerel halk” konulmuştur.

ÖZERK YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Şartın üzerinde önemle durduğu konulardan birisi yerel özerkliktir. Şart'a göre yerel özerklik; “yasalar çerçevesinde, yerel otoritelerin kendi sorumlulukları altında bulunan ve yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir payını düzenleme hak ve ehliyetini belirtir.”

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olması, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi işte bu seçimle işbaşına gelmenin sonuçları olan kavramlardır. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına,

³ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul 1992, s. 101.

kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilesidir.⁴

Ülkemizde yerel yönetimlerin karar organları seçimle işbaşına gelmektedir. Bu, Anayasa'nın 127 nci maddesinde belirtilmiş bir ilkedir. Aynı madde yerel yönetimlerin seçimlerinin ise Anayasa'nın 67 nci maddesindeki esaslara göre, beş yılda bir yapılacağını belirtmiştir. Anayasa'nın 67 nci maddesi ise seçimlerle ilgili şu esasları getirmektedir : “Seçimler ve halk oylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altındadır” Anayasa’da yer alan bu düzenleme, şart’ın genel anlayışına ve çağdaş, demokratik gelişmelere uygundur.

Şartın bu düzenlemesine göre ülkemizde mevcut yerel yönetim birimlerinin yasalarında şu değişiklikler yapılmalıdır.

İl Özel Yönetimi

Yürütme organı durumunda bulunan Vali, seçimle işbaşına gelmemektedir. Vali'nin seçimi üzerinde yerel halkın etkisi olmamaktadır. Ayrıca İl Özel Yönetiminin karar ve görüşme organı durumunda bulunan İl Daimi Encümenlerine, kimi atanmış üyelerin girmesine olanak veren 3260 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın ilgili hükmü Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.⁵ Aynı şekilde “atanmış başkan” statüsünde bulunan Valilerin İl Özel Yönetimleri ile ilişkileri kesilmeli ve bu ilişkiyi düzenleyen İl Özel Yönetimi Yasası'nın 77 nci maddesi değiştirilmelidir. İl Özel Yönetiminin başında merkezi yönetimin görevlisi niteliğinde olan Vali'nin bulunması, bu yerinden yönetim örgütünün özerkliğini sınırlandıran bir etkidir.⁶

Belediyeler

Anayasa yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına geleceğini belirtmektedir. Öte yandan yürütme görevi yapan Belediye Başkanı ve Muhtar gibi kimselerin, “Karar Organı” tanımının dışında kalmaları, bu organların seçimden başka yöntemlerle de, yani atama ile de işbaşına gelmeleri yolunu açık tutmaktadır.⁷ 1580 sayılı Belediye Yasası, 94 üncü maddesinde “mansup reisler” başlığı altında Bakanlar Kurulu’nca gerek görülmesi üzerine kimi il merkezlerindeki belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığınca, İl merkezi olmayan Valilerce atanabilmesine; bu gibi belediyelerde belediye başkanlığının Vali ve Kaymakamlarca yerine getirilebilmesine olanak tanımıştır. Yasanın bu hükmü seçimle işbaşına gelmiş olmayı sınırlandıran bir anlam taşımakta ve sözleşme hükümleriyle bağdaşmamaktadır. Yapılacak bir değişiklikte yerel

⁴ Ruşen Keleş, a.k., s. 39.

⁵ Ruşen Keleş, a.k., s. 112-113.

⁶ Muzaffer Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986, s. 297.

⁷ Ruşen Keleş, a.g.e., s. 102.

yönetimlerin yürütme organlarının da seçimle iş başına gelmelerini sağlayacak ve güvence altına alacak bir düzenleme getirilmelidir. 1580 sayılı Yasanın 94 üncü maddesi iptal edilmelidir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilgili 3030 sayılı Yasanın, büyükşehir belediye encümenini düzenleyen 13 üncü maddesi Anayasa'ya ve Şart'a aykırı düzenleme getirmektedir. Maddeye göre: Büyükşehir belediye encümeni bütünüyle atanmış birim başkanlarından oluşmaktadır. Encümenlerce seçilmiş üye yer almamaktadır. Bu madde değiştirilmeli ve seçilmiş üyelerin ağırlıkta olduğu bir sistem oluşturulmalıdır.

Köyler

Köy ihtiyar meclisleri, köy yerel yönetimlerinin karar organıdır. Bu meclislerde köyün imamı veya öğretmeni doğal üye olarak bulunur. Ancak bu doğal üyelerin sayılarının azlığı, bu meclislerin kararları üzerinde etkili olabilmelerine imkân vermemektedir. Bundan dolayı, bunların varlığı yerel özerkliği ortadan kaldırıcı ya da zedeleyici bir nitelik taşımamaktadır.

YEREL YÖNETİMİN FAALİYET ALANI

Şart'ın dördüncü maddesinde, yerel yönetimin faaliyet alanı düzenlenmiştir. Birinci fıkrada yer alan "Yerel yönetimlerin esas yetki ve sorumlulukları Anayasa'da ya da yasalarda belirlenecektir" hükmü yerel yönetim mevzuatımıza uygundur. Yerel yönetim birimlerini düzenleyen ilgili yasalarda bunların faaliyet alanları düzenlenmiştir.

İkinci fıkra 'da yer alan "yerel yönetimler, yerel sınırlar içinde kendi hizmet alanları içinde olup da başka bir kuruluşa verilmemiş olan herhangi bir konuda girişimde bulunmaya tam yetkilidirler", hükmü Anayasa'nın 6 ncı maddesine aykırıdır. Bu maddeye göre "...Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz." Şartta yer alan bu hükmün uygulanabilmesi için Anayasa'nın yerel yönetimleri düzenleyen 127 nci maddesine yukarıda yer verdiğimiz şart'ın ilgili fıkrası eklenmeli, İl Özel Yönetimi Yasası (3360), Köy yasası (442) ve Belediyelerle ilgili (1580 ve 3030) sayılı yasalarda bu yönde değişiklik yapılması gerekmektedir.

Üçüncü fıkrada yer alan "Kamu sorumluluğu, tercihen vatandaşlara en yakın idarelerce kullanılır, sorumluluğun bir başka otoriteye verilmesine görevin niteliği, verimlilik ve ekonominin gerekleri dikkate alınarak karar verilmelidir." hükmü ülkemizdeki uygulamalara uygundur.

Dördüncü fıkrada yer alan "Yerel yönetimlere verilen yetkiler, normal olarak tam ve yalnız onlara aittir. Bu yetkiler yasalarca belirlenen dışında, merkezi ya da bölgesel nitelikli başka bir otoriteye zayıflat tınlamaz ya da sınırlandırılmaz-

maz” hükmü ülkemizde uygulanmaktadır. Ancak olağanüstü durumlarda bu ilke çiğnenmektedir. Burada bir konunun belirtilmesi yerinde olur; ülkemizde yasalarda yer alan idari vesayet çok ağır uygulanmaktadır.

Beşinci fıkra da yer alan “takdir hakkı” verilmesi ise yasal düzenlemelerimize uymamaktadır. Yönetim hukuku anlayışımızda yer alan “İdarenin takdir yetkisi” yerel yönetim mevzuatımıza pek yansımamıştır. Yerel yönetimler, yasaların verdiği sınırlar içinde hareket etmektedir. Yerel yönetimlere, yasalarda verilen yetkilerin nerelerde kullanılabileceği yasalarda sayma yoluyla belirtilmiş ve takdir hakkı hemen hiç tanınmamıştır.

YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNİN SINIRLARININ KORUNMASI

Bu madde, yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasını düzenlemektedir. Yerel sınırlarda yapılacak değişikliklerin ilgili yerel toplulukların usulüne göre görüşü alınarak yapılacağı öngörülmektedir. Ülkemizde yer alan yerel yönetim birimlerinin sınırlarının belirlenmesi birbirinden farklıdır.

İl İdareleri Yasası’na göre; İl sınırlarının belirlenmesi yasa ile düzenlenir. İl sınırlarının belirlenmesinde İl halkının herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Bu hükmün şarta aykırı olduğu görülmektedir. Bu madde değiştirilmeli ya da iptal edilmelidir.

Belediye sınırlarının onaylanması ve sınır uyuşmazlıklarının çözümünde yerel toplulukların doğrudan görüşü alınmamaktadır. Ancak, dolaylı olarak (Belediye Meclislerinin) görüşleri alınmaktadır. Yeni belediye kurulması, bir beldenin bazı bölümlerinin ayrılarak ayrı bir belediye oluşturmak istemesi, bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldenin içine girmek istemesi, köylerin ya da köy bölümlerinin bir belde sınırı içine girmesi gibi durumlarda, ilgili yerel toplulukların doğrudan görüşü alınmaktadır.⁸

Köy yerel yönetiminin sınırları konusu, Köy Yasasının 5 inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; köy sınırları konusunda meydana gelecek anlaşmazlık öncelikle Köy İhtiyar Meclislerince halledilecektir. Eğer uzlaşma olmazsa, İdare Meclisi karar alacaktır.

YEREL YÖNETİM GÖREVLERİNE UYGUN YÖNETSEL YAPILAR

Şartın bu bölümünde, yerel yönetimlerin, yerel gereksinmelere uyum sağlayabilecek yönetim yapılarını serbestçe belirleyebileceklerini belirten ilkeler yer almaktadır. Yerel yönetimlerimiz, yasaların belirlediği sınırlar içinde yönetsel yapılarını oluşturmaktadır. Bu yasal hükümlerin dışına çıkabilmek mümkün değildir. Örneğin 1580 sayılı Belediye Yasası’nın 88 inci maddesi, belediyelerde

⁸ Ruşen Keleş, a.g.e., s. 170-173.

başkan ve gereği kadar yardımcıdan sonra, daire baş amirleri ve diğer personelin bulunacağını göstermiş olduğundan, her belediye kendi gereksinmelerine ve yapısına uygun olarak ayrı ayrı örgütlenmişlerdir.⁹

YEREL DÜZEYDE SORUMLULUKLARIN YERİNE GETİRİLMESİ

KOŞULLARI

Bu bölümde, yerel düzeyde hizmet yapmak için sorumluluk üstlenecek temsilcilerin hizmet şartları düzenlenmiştir. Birinci fıkrada; “Yerel olarak seçilmiş temsilcilerin hizmet görme şartları, bunların görevlerini serbestçe yerine getirmelerini sağlayacak şekilde olmalıdır.” hükmü yer almaktadır. Ülkemizde yerel olarak seçilen İl Genel Meclisi üyeleri, Belediye Başkanı, Belediye Meclis Üyeleri, Köy Muhtar ve Köy İhtiyar kurulları görevlerini yasaların izin verdiği sınırlar içinde yerine getirmektedirler. Bu temsilcilerin eylem ve işlemleri üzerinde, merkezi yönetimin Anayasa’dan kaynaklanan vesayet yetkisi vardır.

İkinci fıkrada; yerel olarak seçilen kişilerin görevlerini yerine getirirken uğradıkları kaybın tazmin edilmesini sağlayacak bir sistem kurulması gerektiği belirtilmektedir. Yerel olarak seçilmiş görevlilerin, görevlerinden kaynaklanacak ilkeler, yasalarımızda yer almamaktadır. Ancak seçilmiş temsilciler çeşitli isimler altında maaş ya da ödenek almaktadırlar. Örneğin: Köy muhtarları 2108 sayılı Yasaya göre, muhtarlık ödeneği almaktadırlar.

Üçüncü fıkrada; “Yerel yönetim personelinin hizmet şartları, yeterlilik ve ehliyet ilkeleri temelde üstün nitelikli eleman alımına imkân verecek durumda olmalıdır”, hükmü yer almaktadır. Yerel yönetimlerimizin nitelikli eleman sıkıntısı, genelde kamu yönetimlerimizin karşılaştığı temel sorundur. Türkiye’de her kademede kentleşme sorunlarını çözmekten sorumlu personelin ya sayısı yetersiz ya da yetenekleri eksiktir. Belediye başkanları da dâhil, belediyecilerden çoğu ilkokul mezunudurlar.¹⁰Nitelikli eleman azlığını ifade eden “Kaht-ı Rical” kavramı, en çok yerel yönetimlerimiz için geçerlidir.¹¹ Yerel hizmetleri planlayacak ve eşgüdümleyecek nitelikli elemanları, yerel yönetimlerde istihdam etmek için özendirici önlemler alınmalı ve bunun için gereken yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

⁹ Ruşen Keleş, a.g.e., s. 207.

¹⁰ Ruşen Keleş, Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, Mayıs 1990, s. 458

¹¹ Eyüp Zengin, Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü.S.B.F., 1993, s. 284.

YEREL OTORİTELERİN FAALİYETLERİNİN YÖNETSEL DENETİMİ

Yerel yönetimlere, herhangi bir biçimde uygulanacak denetimin düzenlendiği bu madde, denetimin Anayasa ve yasalarda belirtilen durum ve usullerle uygulanabileceğini belirtmektedir. Ülkemizde, yerel yönetimlere uygulanan yönetsel denetimin kaynağı Anayasa'nın 127 nci maddesidir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin kendi alanlarını düzenleyen yasalarında da ayrıca, yönetsel denetimin şekilleri gösterilmiştir.

Üçüncü fıkra; yerel yönetimlerin yapacağı işlemlerle çeliştiği varsayılan etkinliklerin yasa ile belirlenmesi gerektiği yer almaktadır. Ülkemizde yerel yönetimlere yasalarla verilen birçok görev daha sonra değişik yasalarla merkezi yönetimin değişik kuruluşlarına verilmiştir. Böylece karışık bir durum ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta yetki karmaşası vardır. Bu fıkra hükmüne göre, yerel yönetimlerin yapacağı işlemlerle çeliştiği varsayılan işlem ve etkinlikler tek tek sayılmalıdır. Bu oldukça zor ve karışık bir işlemdir. Bizim mevzuatımızda yerel yönetimlerin yapacakları işlemler ve etkinlikler sayma yoluyla belirtilmiştir.

YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KAYNAKLARI

Yerel yönetimlerin yerel hizmetleri yerine getirirken kullanacakları kaynaklar ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Birinci fıkra; “Yerel yönetimlere serbestçe harcayabilecekleri, yeterli öz mali kaynak kullanma yetkileri verilir.” hükmü yer almaktadır. Anayasa'nın 127 nci maddesinde “Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü yer almaktadır. Ancak, uygulamada bunun pek gerçekleşmediği görülmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin öz gelirlerini yetkileri çerçevesinde serbestçe harcayabilmeleri mümkün değildir. Harcamaları Sayıştay, Maliye Müfettişleri, Mülkiye Müfettişleri ve çeşitli kuruluşlarca denetlenmektedir. Yeterli olup olmadıkları tartışma konusu olabilecek öz gelirler, serbestçe harcanamamaktadır.

İkinci fıkra; “yerel yönetimlerin mali kaynakları, Anayasa ve yasalarda kendilerine verilen görevlerle orantılı olur.” hükmü yer almıştır. Aynı hüküm Anayasa'nın 127 nci maddesinde de yer almıştır. Üçüncü fıkra 'da “Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının belirli bir kısmı, yasal sınırlar içinde oranını belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergi ve harçlardan sağlanır” denmektedir. Gerek İl Özel Yönetimlerinin gerek köylerin yerel vergi ve harçların oranlarını belirleme yetkisi yoktur. Yasal sınırlar içinde bu vergi ve resimleri tahsil ederler. Belediyelerin öz gelirleri ülkemizde, her zaman, belediyelerin devlet vergilerinden aldıkları paylardan az olmuştur. Belediyelerin yerel vergi ve harçları belirleme yetkisi yoktur. Yerel yönetimlere yasal sınırlar içinde, yerel

vergiler üzerinde ek vergi koyabilme olanağı tanıyacak düzenleme yapılmalıdır.¹²

Dördüncü fıkra: yerel yönetimlere kaynak sağlayan mali sistemlerin, maliyet artışına kolay uyum sağlayabilecek nitelikte farklılaştırılmış yapıda olması gerektiğini belirtmektedir. Beşinci fıkra ise; Yerel yönetimlerin kaynak potansiyelindeki dengesizliği giderici denkleştirmelerin yapılması gerektiği ve bunun nasıl olması gerektiği düzenlenmiştir. Altıncı fıkra yer alan “yeniden dağıtımı yapılan kaynakların kendilerine tahsis edilmesi halinde, ilgili yerel yönetimlerin de uygun bir yolla görüşü alınır.” hükmüne ülkemizde pek uyulmamaktadır. Yerel yönetimlere yeni gelir kaynakları ve yetki devri yapıldığı zaman görüşleri alınmamaktadır. Yetki ve gelir devri yapılması tamamen merkezi yönetimin ve yasama organının inisiyatifinde bulunmaktadır. Yedinci fıkra; özel yardımların yerine genel yardımların tercih edilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Sekizinci fıkra ise; yerel yönetimlere borç alma imkânının gerektiği belirtilmektedir. Yerel yönetimlerimizin borç almaları, yasalarımızda mümkündür. Yerel yönetimler yazınında, Belediyelerin borçlanmaları, “Belediyelerin Olağanüstü Gelirleri” olarak adlandırılır. Belediyeler borçlanma yolunu, daha çok İller Bankasından borçlanarak kullanırlar. Öte yandan belediyeler, tahvil veya bono çıkararak da borçlanmak yetkisine sahiptir.¹³ İl Özel Yönetimini düzenleyen yasalara göre, “İl’in bayındırlık, sağlık ve eğitim işleri için borçlanma yoluna gidilebilir.”¹⁴

YEREL YÖNETİMLERİN BİRLİK KURMA HAKKI

Yerel yönetimlerin birlik kurma hakkı bu maddede düzenlenmiştir. Birinci fıkra yer alan “Yerel yönetimlere... başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve birlik kurma hakkı tanınır.” hükmü Anayasa’nın 127 nci maddesinde yer almaktadır. Buna göre; “Mahalli idarelerin, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları... kanunla düzenlenir”.

Ayrıca, Köy Yasasının 47 nci ve 48 inci maddelerinde, İl İdaresi Yasası’nın 56 nci maddesinde, Belediye Yasasının 133-148 inci maddelerinde yerel yönetim birimlerinin kuracakları birlikler düzenlenmiştir. Hukuksal kaynakların dağınıklığı ve yetersizliği, sağlam ve sürekli gelir kaynaklarının bulunmayışı, birliklerin güçsüz kalmalarına ve gelişmemelerine yol açmaktadır. Birliklerin en önemli yararlarından biri, halkın yönetime katılarak demokratik alışkanlıklarını

¹² Ruşen Keleş, a.k., s. 76.

¹³ Ruşen Keleş, “Belediye Gelirleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 20, Aralık 1987’den ayrı baskı, s. 73.

¹⁴ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 120.

geliştirmesi olacaktır.¹⁵ Görüldüğü üzere, ülkemizde yerel yönetimlerin birlik kurabilmeleri yasal olarak mümkündür. Ancak, Şart'ın genel havasına uygun serbestliğin var olduğunu söylemek mümkün değildir. Anayasa'nın 127 nci maddesinde yer alan “Bakanlar Kurulu İzni” şartı kaldırılmalıdır. Birliklerin görev alanlarını, gelir kaynaklarını, organların görev ve yetkilerini açıkça belirtecek bir yasa bir an önce çıkarılmalıdır.

İkinci ve üçüncü fıkralarda yer alan; “Yerel yönetimlerin... üye ülkelerce, aralarında birlikler kurma ve uluslararası yerel yönetim kuruluşlarına katılma hakkı tanınır. Yasa ile belirtilen hallerde, yerel yönetimlerin başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliğine gitme yetkileri vardır.”¹⁶ hükümleri, yerel yönetimleri düzenleyen temel yasalarda yer almamaktadır. Yerel yönetim birimlerinin yurtdışı ilişkilerini düzenleyen başlıca mevzuat hükümleri ise şunlardır; “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Yasa”.¹⁷

YEREL YÖNETİMLERİN YARGISAL KORUNMASI

Şart'a göre; Yerel yönetimler Anayasa ile veya diğer yasalarla kendilerine tanınan hak ve yetkilerin serbestçe uygulanmasını sağlayıcı önlemlerin alınması için yargı mercilerine başvurma hakkına sahiptirler.

Yerel yönetimlere, yasalarımızda yargı mercilerine başvurma hakkı verilmiştir. Danıştay Yasası'nın 32 nci maddesi; “Köy, Belediye ve Özel İdareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına, mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusuna...” ilişkin davaları çözer. Yasalarımızda yerel yönetimlere tanınan bu hak pratikte kullanılmaktadır. Bunun bir örneği geçen yıllarda yaşanmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin başvurusu üzerine Danıştay, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 9 uncu maddesine 3394 sayılı Yasa ile eklenen fıkranın, Anayasa'nın, 6, 112 ve 127 nci maddelerine aykırı olduğu kanısına vararak iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi anılan hükmün Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiştir.¹⁸

DEĞERLENDİRME

Merkezi yönetimin, yönetim sisteminde başat güç olarak varlığını devam ettirdiği Türkiye'de, 3723 sayılı Yasa ile Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilmesi üzerinde durulması gereken bir gelişmedir.¹⁹ Artık ülkemizde de

¹⁵ Mustafa Gönü, Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayını, Ankara, 1978, s. 232.

¹⁶ Eyüp Zengin, a.k., s. 292

¹⁷ Mustafa Dönmez, “Yerel Yönetimlerimizin Yurtdışı İlişkileri,” İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl 50, Ocak 1994, Sayı 579, s. 34.

¹⁸ Resmi Gazete, 28 Kasım 1991, sayı 21065.

¹⁹ Fethi Aytaç, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 548, Haziran 1991, s. 324-325.

kararların sadece üst noktalardan oluştuğu ve yönlendirildiği bir yönetim sisteminin etkili ve verimli olamayacağı anlaşılmaya başlanmıştır.²⁰

Burada kısaca řu önerilerde bulunabiliriz:

— Anayasa’nın yerel yönetimlerle ilgili 127 nci maddesi yeniden düzenlenmelidir,

- İl İdaresi Yasası,
- İl Özel Yönetimi Yasası,
- Belediye Yasası,
- Büyükşehir Belediye Yasası,
- Köy Yasası,

yeniden düzenlenmeli ve günümüz koşullarına yanıt verebilecek düzeye erişmelidir. Bunların sağlanabilmesi için ise; ülkemizde yıllardır sözü edilen yerel yönetimler reformu bir an önce gerçekleştirilmeli ve 3723 sayılı Yasa ile kabul edilen yenilikler yaşama geçirilmeli, ayrıca Şart’ın kabul edilmemiş bulunan diğer hükümleri de kabul edilmeli ve böylece yerel yönetimler reformu “Bitmeyen Senfoni”²¹ ya da “Godot’yu Beklemek” gibi bir sonuca varmamalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili bu düzenlemeleri yaparken işe merkez yönetiminin yeniden düzenlenmesinden başlamak gerektiği de²²unutulmamalıdır.

²⁰ Ali Pırlı, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, Türk İdare Dergisi, Sayı 383, Haziran 1989, s. 59-72

²¹ Selçuk Yalçındağ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26, Sayı 1, Mart 1993, s. 43-69.

²² Necdet Uğur, “Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi ve Biz”, Yerel Yönetimler ve Demokrasi” içinde, SD Yayınları, Ankara, Ocak 1994, s. 117-124.

İNGİLİZ YEREL YÖNETİMLERİNDE OMBUDSMAN DENETİMİ

Çev. : Sırrı UYANIK
Adıyaman Vali Yrd.

GİRİŞ

Bütün Dünyada idarenin eylem ve işlemleri dolayısıyla haksızlığa veya zarara uğrayan vatandaşların başvurabilecekleri çeşitli yöntemler vardır. İngiltere’de idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zararların ve haksızlıkların giderilmesi konusunda, geleneksel olarak, Parlamento çatısı altındaki düzenlemeler ve kurumlara güvenilmekteydi. Ancak Sosyal Devlet ilkesinin gereği olarak Devletin yaptığı hizmet ve faaliyetler dolayısıyla değişen koşullar nedeniyle, vatandaşların bu alanlardaki yakınmalarını gidermek için mevcut kurum ve düzenlemeler (başta Parlamento olmak üzere, mahkemeler, idari kurul ve soruşturmalar) yetersiz kalmış ve yeni bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur.

Sonuç olarak da, İskandinavya kökenli “ombudsman” kurumu 1967 yılında “Yönetim için Parlamento Denetçisi” (The Parliamentary Commissioner for Administration, kısaca PCA) adıyla benimsenmiş ve yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak bu düzenlemede yerel yönetimler yetki alanının dışında bırakılmıştır. 1974 Yerel Yönetim Reformunda ise konu tekrar gündeme gelmiş ve Yerel yönetimler yasasına konan bir hükümle “Local Ombudsman” (Yerel Kamu Denetçileri) oluşturulmuştur.

Bilindiği gibi “Ombudsman”, yirminci yüzyılda, İskandinav ülkelerinin yanı sıra Yeni Zelanda, Almanya, Fransa, Kanada, Hindistan ve İspanya’da da yönetimin denetlenmesi için kabul gören bir kurumdur. Değişik ülkelerde değişik adlarla anılan ve yetki ve görevleri de ülkelere göre değişiklik gösteren “ombudsman”ı genel olarak şu şekilde tanımlayabiliriz : “Yönetimin işlem ve eylemleri sonucu doğan şikâyetleri soruşturarak haklı gördüklerine çare arayan özel bir kamu görevlisidir”.¹

Bu makalede İngiltere’de “ombudsman” kuruntunun gelişimini kısaca gözden geçirdikten sonra “yerel ombudsman ”ın yasal görev ve yetkilerini, uygulamadaki etkinliğini, 18 yıllık deneyimden sonra ortaya çıkan sorunları ve bu kurumun yerel yönetimlerin denetiminde oynadığı rolü inceleyeceğiz.

¹ I. Pugh, “The Ombudsman - Jurisdiction, Povvers and Practice”, Public Administration, vol. 56, 1978, s.132

Merkezi Hükümetin İşlemlerini Parlamento Adına Denetleyen Ombudsman (The Parliamentary Commissioner for Administration)

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, özellikle II nci Dünya Savaşından sonra devlet faaliyetlerinin çok genişlemesiyle bu faaliyetler sonucu yapılan idari hatalardan doğan haksızlıklar ve verilen zararların arttığı gözlenmiştir. İşte bu gerçekten yola çıkan İngiliz politikacıları ve kamuoyu bu eksikliği giderecek ve idarenin eylem ve işlemlerini tarafsız bir gözle inceleyecek bir kurum arayışına girmiş ve dış kaynaklı “ombudsman” kurumu “İngiliz eştirilerek” İngiliz siyasi ve idari yapısına adapte edilmiştir.²

1967 tarihli Yasaya (The Parliamentary Commissioner Act) göre, Ombudsmanın görevi, mevcut denetim mekanizmalarını ortadan kaldırmak değil, onları güçlendirmek ve tamamlamak, Parlamento adına denetim yapmaktır. Gerçekten de, Ombudsman, Parlamento üyelerinin, görevlerini daha iyi yapabilmeleri ve vatandaşların haklarını daha iyi arayabilmeleri konusunda onlara yardımcı olacak bir mekanizma olarak planlanmıştır. Bunu sağlamak için de, şikayetlerin yalnızca Parlamente'ye yapılması ve ancak ilgili Parlamente üyesi tarafından uygun bulunanların soruşturulmak üzere Ombudsmana havale edilmesi yöntemi benimsenmiştir.³

İngiliz Ombudsmanı (the PCA), merkezi idarenin “kötü yönetim” ya da idari hatası sonucu kişilerin uğradığı haksızlıklara dayalı olarak yapılan şikâyetleri inceleme ve soruşturmaya yetkilidir. Böylece idari kararların hukuksallığı ya da “yanlışlığı” gibi mahkemelerin yetkinde bulunan durumlar kapsam dışı bırakılmıştır. “Kötü yönetim” (maladministration) kavramının tanımının Yasada yapılmamasına karşın, İngiliz hukukunda bu kavramdan genellikle “önyargılı, yanlış, dikkatsiz, gecikmeli, keyfi ve yersiz” davranışlar anlaşılmaktadır. Pratikte bunun anlamı, “yersiz ve nedensiz gecikme; yanlış, yetersiz veya yanıltıcı bilgi verme; kuralları yanlış uygulama” gibi eylemlerdir.⁴ Bu kapsam darlığına karşın uygulamada göreve gelen “Ombudsman”lar “kötü yönetim” kavramını geniş biçimde yorumlama eğiliminde olmuşlardır. Bunun sonucunda da başlangıçta % 10 civarında olan “incelenen durumlarda kötü yönetim” unsuru bulma oranı gittikçe yükselmiş ve 1980’li yıllarda % 40’lara ulaşmıştır.⁵

Ombudsmanın görev ve yetki alanına hizmet alanları itibarıyla da istisnalar getirilmiştir. Buna göre, hastane yönetimi, merkezi hükümetin yaptığı ticari sözleşmeler, kamu personeline ilişkin sorunlarla idarenin takdir yetkisine giren

² J. Greenvood, D. Wilson, Public Administration in Britain, Ailen & Unwin, 1986, s. 241.

³ F. Stacey, The British Ombudsman, Clarendon Press, 1971, s. 312.

⁴ J. Greenvood, D. Wilson, a.g.e., s. 252.

⁵ W.B. Gwynn, “The Ombudsman in Britain”, Public Administration, vol. 60, 1982, s. 183.

konularda Ombudsmana başvurulmayacaktı. 1974 yılında yerel yönetimler ve sağlık hizmetlerinde de Ombudsman denetimine geçilmesine karşın, yine de Ombudsman sistemine sahip diğer ülkelerle karşılaştırıldığında İngiliz Ombudsmanının görev alanının oldukça dar olduğu göze çarpmaktadır.⁶

Yukarıda da belirtildiği gibi, İngiliz Ombudsmanına, bir vatandaş olarak doğrudan başvurma imkânı yoktur. Başvurunun öncelikle bir parlamento üyesine yapılması ve onun tarafından uygun bulunması durumunda Ombudsmana iletilmesi söz konusudur. Bu durumun da, Ombudsmanın bir denetim mekanizması olarak kullanımını azaltan etkenlerden biri olduğu belirtilmektedir. Ombudsman yıllık ortalama olarak 800-900 civarında şikâyeti kabul etmekte, ancak bunların çoğunluğunu ön inceleme sonucu, görev alanına girmedikleri ya da usulüne uygun yapılmadıkları gibi gerekçelerle reddetmektedir. Örneğin, gönderilen şikâyetlerin 1988’de % 19’u, 1989’da % 23’ü soruşturmaya alınmıştır. Ombudsman, inceleme-soruşturma süresinin uzun ve karmaşık olduğu gerekçesiyle de eleştirilmektedir. Bir şikâyetin soruşturmasının sonuçlanması ortalama olarak 1989’da 15 ay 4 gün almıştır.⁷

Bakanlıklar, genellikle Ombudsmanın yaptığı önerileri dikkate almakta ve gerekli düzeltmeleri yapmaktadırlar. Bunun temel nedeni de ilgili bakanlığın parlamentoda eleştirilmekten çekinmesi olarak gösterilmektedir.

Merkezi idarenin iş ve işlemlerini denetleyen “Parlamentar Ombudsman”ın benimsenmesi ve gerçekten bir boşluğu doldurduğunun genellikle kabul görmesi üzerine 1973 yılında Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı ile 1974 Yerel Yönetim Reformunun bir parçası olarak Yerel Yönetim Ombudsmanı oluşturulmuştur.

Yerel Yönetim Ombudsmanı

Yerel yönetimlerde mevcut denetim ve şikâyet mekanizmalarının yetersizliği 1960 başlarından itibaren kamuoyunda vurgulana gelmekteydi. 1967’de Parlamentar Ombudsmanın kurulmasıyla yerel ombudsman için baskılar artmaya başladı. Ombudsman, ilk yılında yerel yönetimlerle ilgili olarak 61 şikâyet almış ancak reddetmek zorunda kalmıştı.⁸ Çünkü yerel yönetimler, anayasal olarak bağımsız sayıldıkları için yetkisini Parlamentodan alan ve ona karşı sorumlu olan Parlamentar Ombudsmanın yetki alanının dışında bırakılmışlardı.

Hükümetçe hazırlanan ve yerel ombudsman kurulmasını da öngören yerel yönetim reform taslağı, kamuoyunda tartışılmasının ardından 1974 yılında yasalaşmıştır. Buna göre, İngiltere ve Galler için iki tane Yerel Ombudsman Kurulu

⁶ W.B. Gwynn, a.g.m., s. 186.

⁷ The PCA Anımsı! Report, HMSO, 1990, s. 4.

⁸ C.M. Chinkin & R.J. Bailey, “The Local Ombudsman”, Public Administration, vol. 54, 1976, s. 268.

oluşturulmaktadır. Kurulun kaç üyeden oluşacağı belirtilmemekte ancak “Parlamentar Ombudsman”ın her iki kurulda da, koordinasyonu sağlamak üzere, üye olarak bulunacağı belirtilmektedir. Uygulamada ise İngiltere üç bölgeye bölünerek her bir bölge için birer yerel ombudsman (kurul üyesi) görevli kılınmıştır. Ayrıca Galler ve İskoçya bölgeleri için de birer yerel yönetim Ombudsmanı görev yapmaktadır. Kuzey İrlanda’da ise bütün idari işlemleri denetleyen bir Ombudsman bulunmaktadır.

Başlangıçta Yerel Ombudsmanlara başvurunun yerel meclis üyeleri aracılığıyla yapılması öngörülmüşken 1988’de yapılan değişiklikle bu konuda kolaylık getirilerek doğrudan başvuru yapabilme yolu da açılmıştır. Bu değişiklikten sonra, başvurular yaklaşık % 50 oranında artmıştır.

Yerel Ombudsmanın bakacağı işler Parlamentar Ombudsman’ın görev alanına paralel biçimde düzenlenmiştir. Buna göre, Yerel Ombudsman, yerel yönetimlerle ilgili olan “kötü yönetim” iddia ve şikâyetlerini soruşturmaktadır. Yılda ortalama 9.000 dolayında şikâyet incelemeye alınmaktadır. Örneğin 1990 yılında 8.733 şikâyet soruşturulmuş ve bunlardan 232’sinde “kötü yönetim ve haksızlık” unsuru bulunarak ilgili idarenin bunu gidermesi istenmiştir.⁹ Yönetimin istenen düzeltmeyi yapmasıyla ilgili olarak yerel Ombudsmana tanınan yaptırım gücü ise “Parlamentar Ombudsman”ın konumuna benzemekte, yani kamuoyu baskısı ve ilgili yönetimin iyi niyetine güvenmekten ibaret kalmaktadır. Yerel Ombudsmanın “kötü yönetim” bulgusuyla yayımladığı bir Rapor üzerine, yerel yönetim birimine, alacağı önlemleri belirlemek üzere 3 aylık bir süre verilmekte, bunun ardından da, ikinci üç aylık süre içinde gerekli önlemleri alıp hatayı düzeltmesi beklenmektedir. Bu süreler sonunda gereken yapılmazsa, Yerel Ombudsman yeni bir raporla ilgili birimi uyarmaktadır. Yine istenilen sonuç alınamamışsa, ya da Ombudsmanı tatmin edici bir düzeltme yapılmamışsa durumun yerel bir gazetede ilan edilerek kamuoyu baskısı oluşturulmasından başka bir yöntem bulunmamaktadır.

Nitekim 1974’ten bu yana 108 yerel yönetim birimi 162 olayla ilgili olarak tatmin edici çözüm ve çareler üretmemiş ya da gerekli önlemleri almamıştır. Bu da, ombudsmanın görev alanındaki yerel yönetimlerin % 23’ü gibi bir orana ulaşmaktadır. Bu durumu önlemek, kurumun saygınlığını korumak ve etkili bir denetimi sağlamak için Ombudsman Raporlarında belirtilen önerilere zamanında ve gereği gibi uymanın yerel yönetimler için yasal bir zorunluluk haline getirilmesi gerektiği, bizzat Ombudsmanların da içinde bulundukları değişik çevrelerce savunulmaktadır.¹⁰

⁹ G. Marshall, “Ombudsmanaging Local Government”, Public Law, Winter 1990, s. 451.

¹⁰ G. Marshall, a.g.n., s. 452.

Yerel Ombudsmanlara, yerel yönetimlerin görev ve işlevleriyle ilgili olarak, doğrudan ya da yerel meclis üyeleri aracılığıyla 1990'da yapılan başvuruların % 60 gibi büyük bir oranı imar, planlama ve konut konularıyla ilgili olup sosyal hizmetlerle ilgili şikâyetler ikinci sırayı almaktadır. En fazla rastlanan “kötü yönetim” unsurları “gecikme ve savsaklamadır.

SONUÇ

Görüldüğü gibi uygulamada ortaya çıkan en önemli sorun, Ombudsmanın doğrudan bir yaptırım gücü olmayışıdır. Soruşturma sonucu önerilen düzeltme, “kamuoyu baskısı, Parlamento’da eleştirilmekten çekinme gibi nedenlerle ikna edebilmeye dayalı olarak uygulamaya konulabilmektedir”.¹¹ Ancak ilgili yerel otoritenin iyi niyetli ve sağduyulu davranmayarak öneriyi savsaklaması ya da açıkça direnmesi durumlarında başkaca bir yaptırım gücü bulunmamaktadır.

Ancak eleştirmenler, dünya genelinde, kamu yönetiminin Ombudsman kurumu aracılığıyla denetimi sisteminin yavaş yavaş geliştiğine, Ombudsmanın yetkilerinin zaman içinde genişlediğine ve etkili bir denetim biçimi olarak siyasal ve yönetsel sistemin bir parçası olup kabul gördüğüne dikkat çekmektedirler.

¹¹ D.C.M. Yardley, “Local Ombudsman in England : recent trends and developments”, Public Law, Win- ter 1983, s. 531.

VALİLER: LİDERLİK SİYASETİ

**Çev. : Abdurrahman SAVAŞ
Güneysin Kaymakamı**

Bir eyaleti idare etmenin kolay olduğunu düşünüyorsanız, son zamanlarda Massachussetts’de ne olduğunu bir düşününüz. Bir kaç yıl önce Michael Dukakis vali idi ve onun en büyük eleştirmeni de Edward King adlı kişiydi. 1978’de Ed King Demokratların aday seçiminde Vali Dukakis’e rakip oldu, onu ezip geçti ve genel seçimi kazanmak için yoluna devam etti. Neticede King vali oldu. Kısa bir süre içinde hiç kimse Ed King’i Mike Dukakis’ten daha fazla eleştirmiyordu. 1982’de Mike Demokratların aday seçiminde Ed’e rakip oldu, onu ezip geçti ve genel seçimi kazandı. Bugün Mike Dukakis validir —ve kimin nöbetteki Dukakis’i en çok eleştiren olduğunu tahmin ediyorsunuz? Elbette tahmin edebilirsiniz. Ed gelecek valilik aday seçiminde Mike’a rakip olacak mıdır? 1986 sonlarında göreceksiniz.

Valilerin birçoğu King ve Dukakis kadar kendilerini bunalmış ve köşeye sıkıştırılmış hissetmişlerdir. Sayısız aday her zaman görev üstlenmek için sıraya girmiştir ve birinin performansı sürekli eleştirilir. Amerikalılar, valilerinin yalnızca etkin ve yeterli olmasını değil, aynı zamanda yaratıcı politik liderlik göstermesini de beklemektedir.

Valiler, yöneticilerden çok daha fazlası olmak zorundadırlar. Onların, yeni inisiyatif üretebilen liderler olmaları ve kendilerini takip etmeleri için halka ilham verebilmeleri gerekir. Etkin bir vali, makamının yetkilerini tam olarak kullanabilmek için halkın ve yasamanın takdirini kazanmak zorundadır.

Valiler liderliğin temel kaynaklarındandır, ayrıca. Bir anlamda valilik, milli liderliğin eğitim alanıdır. Onbeş vali, bu yüzyılda —William McKinley, Woodrow Wilson, Calvin Coolidge, Franklin Roosevelt, Jimmy Carter, Ronald Reagan dâhil— ABD başkanı olmuştu. 1900’den beri 120’den fazla vali Birleşik Devletler senatörü olmuştur. Geçen nesilde bir düzineden fazlası başkanın kabinesinde yer almış, ikisi (Agnew ve Rockefeller) başkan yardımcısı olmuş ve biri, Earl Warren, Yüksek Mahkemenin başkanı olarak görev yapmıştır. Bir kaç düzinesi de, çeşitli yargı, alt kabine ve büyükelçilik makamlarında görev almıştır. (Maalesef son on-yirmi yılda valilerimizin bir bölümü de hapishanelerde cezalarını çekmişlerdir).

* Bu konu State and Local Politics, James Mac Gregor Ums, J.W. Teltason, Thomas E. Crowning, 1984, (4. Baskı), s. 104-114’den tercüme edilmiştir.

Valileri nasıl değerlendirmeye tabi tutuyoruz? Her ne kadar, başkanın merkezi hükümetteki anayasal gücüne yalnızca bir kaç vali kendi eyaletlerinde sahip iseler de, biz valileri başkalarına benzer şekilde değerlendiririz. Böylece, valinin mükemmel bir insan sarrafı olmasını, katı kararlar alabilmesini bekler ve özellikle kriz dönemlerinde sorumluluk yükleriz. Onların, gerekli olduğu anlarda mücadele heyecanına ve her şeyin üzerinde bir özgüven telkin etme yeteneğine sahip olmalarını isteriz. Onlar, aynı zamanda gayri adil eleştirilere göğüs gerebilmeli ve adalet, şefkat ve mizah duygularına da sahip olmalıdırlar. Ayrıca sorarız: Yaptıkları atamalar doğru mudur? Politikalarını etkin bir biçimde formüle edebiliyorlar mı? Görüşlerini güçlü olarak aktarabiliyorlar mı? Programları devlet yasama organından geçirebiliyorlar mı? Dürüst ve etkin bir yönetim yürütebilmekteler mi? Eyalet cezaevi başkaldırıları gibi krizleri yatıştırabiliyorlar mı? Liderliklerinin stili ve düzeyi nedir? Halkla ilişkileri nasıldır? Kısacası, etkili midirler —ne yapılması gerektiğini biliyor ve yaptırıyorlar mı?¹

Amerikan İhtilalinden önce, İngiliz Tahtı tarafından atanan ve ona karşı sorumlu olan kraliyet valileri, koloni yasama organının faaliyetleri üzerinde geniş veto yetkilerine sahiptiler. Bu nedenle kendilerine karşı derin öfke beslenmekteydi. İhtilal yaklaştıkça valiler daha da az sevimli olmaya başladılar. İhtilal sonrası valilik makamı, bu nedenle bir güvensizlik ortamına doğmuş oldu. İlk eyalet anayasaları valilere pek az yetki vermekte, bazı durumlarda seçimlerinin yasama organınca kontrolünü öngörmekteydi. Sonra Jackson demokrasisi döneminde (1830'lar) bütün üst düzey memurları oy verenlerin seçmesi görüşü yaygınlaştı ve vali pek çok seçilmiş memurdan biri haline geldi.

Valiliğin tesis edildiği şüpheci çevreye rağmen makamın gerekleri, valinin rolü ve yetkisinin zamanla güçlendirilmesine, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra, yol açtı. Eyaletlerin anayasaları valilik görev süresini uzatmak şeklinde değiştirildi. 1950'de eyaletlerin yarısına yakın bir kısmında valiler iki yıllık bir süre için seçilirken, bugün Arkansas, New Hampshire, Rhode Adası ve Vermont dışındaki bütün eyaletlerde bu süre dört yıldır. Yakın zamana kadar eyaletlerin çoğu valinin erken seçime gitmesini yasaklarken bugün sadece bir kaç eyalet bunu yapmaktadır. Yirmi iki eyalet, valiliği, vali yardımcısının vali ile bir takım olarak görev yapmasını sağlayarak güçlendirmiştir. Böylece yönetimin başının, uyumlu olmayan bir yardımcı ile karşı karşıya gelme ihtimali daha da azalmıştır. En önemlisi, hemen hemen bütün eyaletlerde vali bütçeyi yasama organına sunar ve kabulünden sonra harcamaları kontrol eder. Bu da, devlet görevlilerinin ödenek için, yasama organına olduğu gibi valiye de muhtaç olmaları anlamına gelmektedir.

¹ Valilerin genel tutumlarına en iyi iki örnek; Coleman Ransone, Jr., *The American Governorship* (Greenwood, 1982) ve Larry Sabato, *Goodbye to Good-Time Charlie The American Governor Transformed*, 2. baskı (Congressional Quarterly Press, 1983).

Daha fazla yetki ile daha çok problemler de gelmektedir. Özellikle bu son yıllarda, eyaletler daha çok sorumluluk yüklendikleri için doğruluk arz etmektedir. Bir zamanlar bütün valilerin yapmaları gereken şeyler; bütçeyi dengede tutmak, devletin erdemleri konusunda konuşmalar yapmak ve üst düzey federal görevlileri eleştirmek. Zor kararlar almaktan kaçınmak veya en azından ertelemek nispeten daha kolaydı. Bugün ise böyle değildir. Halk bugün, validen çözümler, liderlik ve devlet dairelerinin etkin yönetimini beklemektedir. Valiler, bundan böyle sadece başkanlık etmemekte; işleri yönlendirme ve kontrol etme, kısaca, yönetim görevini yapmak zorundadırlar.

20 nci Yüzyılın Meşhur Valileri*

Dönem	Vali	Eyalet
1901-06	Robert La Follette	Wisconsin
1911-13	Woodrow Wilson	New Jersey
1919-21	Alfred Smith	Nevv York
1923-28	Alfred Smith	Nevv York
1928-32	Huey Long	Louisiana
1943-54	Earl Warren	Califomia
1943-54	Thomas Dewey	Nevv York
1959-73	Nelson Rockefeller	Nevv York
1961-65	Terry Sanford	North Carolina
1965-77	Daniel Evans	VVashington
1971-79	Reubin Askew	Florida

YENİ SEÇİLEN VE GÖREVDE KALAN VALİLER

Makamın kendisi ile ilgili olarak, her bir eyalet anayasası ve kanunları seçilme şartları, süresi ve ücret ile ilgili kuralları ortaya koymaktadır. Bir çok eyalette bir kişinin vali olarak görev yapabilmesi için en az otuz yaşında olması, Birleşik Devletler vatandaşı olması ve seçim öncesinde kesintisiz en az beş yıl o eyalette ikamet etmiş olması gerekmektedir. Anayasa tipik olarak der ki: Vali dört yılda bir tekli yıllarda yapılan olağan seçimlerde, halkın doğrudan oyuyla, seçimini takip eden Ocak ayının birinde başlamak üzere dört yıllık süre için seçilir. O eyaletin seçmenlerinden otuz yaşını doldurmuş herkes valiliğe seçilebilir.

* Bu liste Michigan Valisi Milli kentin gönüllü katkıları ile hazırlanmıştır. Bu sahanın pek çok uzmanının aday ve tavsiyelerine başvurmuştur. Bak. George Week "A Statehouse Hail of Fame" State Government Cilt. 55 No. 2 (1982) Sh. 67-73. Başka kişiler de Nevv York Valisi Franklin Delano Roosevelt'i, Adlai Stevenson (Illinois), Edmund G. Brown (Califomia), John Cannally (Texas), William Scranton (Pennsylvania), Richard Hughes (Nevv Jersey), Harold Hughes ve Robert Ray (Iovva), Tom McCall (Oregon), Jim Hunt (North Carolina), Richard Lamm (Colorado) veya Bruce Babbitt (Arizona) gibi valiler meşhur valiliğe aday gösterebilirler. Şüphesiz ki 1000'in üzerinde vali içinde takdire şayan hizmet görmüş pek çok vali mevcuttur.

Buna rağmen, uygulamada, valilik görevine giden belirginleşmiş bazı kariyer yolları bulunmaktadır. Valilerin çoğu avukat olarak başlarlar ve önce mahalli bir göreve veya eyalet yasama organına seçilirler. Son yirmi yılda seçilen valilerin üçte ikisi avukat olarak görev yapmışlardır. Illinois Valisi Thompson gibi çoğu vali önce mücadeleci savcı olarak dikkat çekmişlerdir. Hukukçu olmayan valiler ise, genellikle işadamları olarak kariyer yapmışlar, takiben eyalet yasama organında ya da seçim veya idari makamlarında görevde bulunmuşlardır. En yaygın yol, eyalet yasama organı için seçime katılmak, takiben başsavcı, vali yardımcısı veya eyalet sekreteri gibi bir devlet memurluğuna seçilmektir. Teksas valisi White, California Valisi Deukmejian ve Arizona valisi Babbitt, örneğin, önce başsavcı olarak eyaletlerinde görev yapmışlardır. New York Valisi Cuomo ve Oklahoma Valisi Nigh önce vali yardımcısı olarak görev yapmıştır. Milli Temsilciler Meclisi üyelerinden birinin valilik için aday olması da olağan dışı değildir.

Nadiren de olsa, daha önce seçimle geline bir görevde bulunmayan bir kişi de vali olmaktadır. Böyle bir kişi genellikle meşhur bir sanatçı, tanınmış hükümet danışmanı veya renkli bir bağımsızdır. Ronald Reagan, örneğin, önceden sinema ve televizyon şöhreti olarak bilinmekteydi. Eski Texas Valisi William Clements açık farklı zaferini kazanmadan önce, Birleşik Devletlerin savunma bakan yardımcısı olması yanında, eylemci bir petrol milyoneri idi.

MAKAMINDA VALİLER

Seçildiklerinde, valiler, eyaletlerinde genellikle büyük itibar görürler. Eyaletlerin çoğu için vali konakları gurur kaynağıdır. Maaşları ise, New York ve New Jersey'deki en yüksek \$ 85.000 ile daha küçük eyaletlerdeki en düşük \$ 40.000 arasında sıralanmaktadır ve ortalama \$ 60.000'dır. İlave olarak çoğu vali, giderlerini ödeneklerden karşılamakta ve dördü dışında hepsi vali konağında kira ödemedi yaşamaktadırlar.

Fakat son yıllarda, giderek artan öneme sahip olmalarıyla birlikte valiler, birbiriyle bağlantılı iki problemle uğraşmak zorunda kalmışlardır: Artan beklentiler ve sınırlı kaynaklar. Halk daha iyi okullar, çevreyi bozmayan ve yeni araziler gerektirmeyen yollar, uygun refah programları, yerel okullara yardım, kişisel haklar ve güvenli sokaklar, temiz hava ve ırmaklar istemektedir. Bununla birlikte yüksek vergiyi de istememektedir. 1980'ler çoğu eyalet için mali sıkıntı dönemi olmuş ve valiler de iki arada sıkışıp kalmışlardır. "Hayalleri hayal edebiliriz" der valiler "fakat faturasını ödemediğimiz sürece yeni programlara sahip olamayız. Muhtemelin sanatı yenilikçi olmayı zora sokmaktadır."

Çoğu vali, tahsisli federal yardım programları, federal tebliğler ve federal düzenlemelerin kendi çalışmalarını çok fazla şekillendirdiğinden ve çoğu kamusal politika alanında kendilerinin karar verebileceği hemen hemen hiç bir şeyin

kalmadığından, bazen da sert bir dille, yakınmaktadırlar. Valiler, federal hükümetin daha fazla para vermesini, fakat kayıtlama koymadan bunu yapmasını tercih etmektedirler. Hatta valiler, federal paranın doğrudan doğruya belediye başkanlarına, şehir meclislerine, okul yönetimlerine ve sosyal yardım kurumlarına değil de kendi kontrollerindeki kurumlara verilmesini isterler. Kısacası, valilerin birçoğu, bütün problemlerle kendilerinin yüz yüze geldiğinden ve bütün bu problemlerin çözümünün kendilerinden beklendiğinden, buna rağmen, bunların çok azının kendi yetki alanlarında olduğundan yakınır. Valilerin bütün cephelerde savaşıması beklenir —ve aynı zamanda galip olarak dönmeleri beklenir— bu cephe ister vergilerin yükselmesini önlemek olsun, ister işsizlik oranını düşürmek veya ekonomiyi canlandırmak olsun.

YENİDEN SEÇİLME ŞANSI VE YÜKSELEN VERGİLER

Günümüzde vali olmanın bir avantajı yeniden seçilme ihtimalinin yüksek olmasıdır. Son yıllarda, yeniden seçilmek için mücadele eden valilerin üçte ikisi seçimi kazanmıştır. Valilik seçimlerinin çoğu başkanlık seçimi olmayan yıllar (örneğin 1985, 1986, 1987 gibi) olarak belirlenir. Reformcular, başkanlık ve valilik seçimlerinin ayrı yapılmasını, böylece valilerin milli politika cereyanına konu olmamalarını başarıyla savunmuşlardır.

Fakat herkes yeniden seçilemez; görevliler, dört yıllık karar verme ve böylece muhalif kazanma süreci sonunda seçime katılmanın asla bir avantaj olmadığına inanmaktadırlar. Missouri Valisi “kit” Bond 1976’daki sürpriz yenilgisini rakibinin son dakika negatif televizyon reklamına bağlamıştı. Bond’un sözleri ile rakibi “düşük gelir gruplarına veya en azından, kâr artışına karşı bir çizgiye sahip olanlara cazip vaatlerde bulunmuş ve çalışan kesimden alınan vergilerin artışına son vereceğine, büyük şirketler için yeni vergiler koyacağına söz vermişti”. Massachusetts Valisi Michael Dukakis, 1978 seçimlerini kısmen vergileri yükseltmek zorunda kaldığı için, kısmen ise kendisinin; vergi, güçlü hükümet ve silah kontrolü karşıtı rakibinin hazırladığı vergilerdeki yükselme ve enflasyon nedeniyle görevlileri cezalandırmayı öngören “13 hararet teklifi” yüzünden kaybetmişti.

Tecrübeli politikacıların çoğu, yeni vergiler koymak isteyen bir valinin seçim günü seçmenlerin gazabına uğrayacaklarına inanmalarına rağmen, siyaset bilimciler tarafından yapılan araştırmalar bu görüş hakkında bazı şüpheler ortaya koymaktadır. Kaybeden valilerin sık sık, vergileri yükseltmek zorunda kaldıkları için kaybettiklerini iddia etmelerine rağmen “yeni vergiler ve yeni programlar teklif etmeyen bir vali sıklıkla yeni politikasızlık veya sorun merkezli kampanyaya muhatap olmaktadır. Bazı valiler bu yolla yenilgiye uğramışlardır”.² Rapor,

² Thad Beyle ve J. Oliver Williams (ed.), *The American Governor in Behavioral Perspective*, (Harper and Row, 1972) Sh. 31.

“seçmenler, israf olarak gördükleri devlet hizmetlerine karşı çıktıkları gibi, bu hizmetlerin değeri konusunda ikna edildiklerinde vergilere de katlanmaktadırlar.” demektedir.³

Valiler sandıkta vergileri yükseltme nedeniyle cezalandırılacaklarına inandıkları takdirde, bundan kaçınmak için her şeyi yaparlar. Fakat şartlar, bir valinin neleri yapıp neleri yapamayacağını kesin olarak belirler : “Eyalet politikasında valiler, vergi ve harcamaları sınırlama veya halkın istek ve ihtiyaçları konusundaki düşüncesine göre, yükseltme yetkisine sahiptir. Bunun seçim sonuçlarına yansımaları; valinin vaatlerine, seçmenlerin değişen ilgilerine ve parti rekabetinin niteliğine bağlı olduğu için önceden tahmin edilemez.”⁴

VALİNİN YASAL GÜCÜ VE ETKİNLİĞİ

Anayasa, “yürütme yetkisi Birleşik Devletler Başkanına aittir” der. Bu basit hükmü tipik bir eyalet anayasasındaki mukabili ile kıyaslayın : “yürütme organını oluşturanlar; Vali, Vali Yardımcısı, Eyalet Genel Sekreteri, Defterdar, Başsavcı” ve muhtemelen diğer görevlilerdir. Diğer bir ifade ile vali, yürütme yetkisini diğer seçilmiş görevlilerle paylaşmaktadır. Çoğu eyalet anayasaları “üst yürütme yetkisi Valiye aittir ve Vali yasaların sadakatle uygulanmasını sağlar” şeklinde devam eder. Vali, yasaların uygulanması ve dağınık bürokrasinin yönetimi konusunda halkın kendisinden görev beklediği kişidir.

1903’ten 1907’ye kadar Pennsylvania’nın en üst yöneticisi olan vali Samuel W. Pennypacker, eyalet kanunlarının sadakatle uygulanmasını sağlamak için göreve nasıl da istekle başladığını anlatmıştır. Bu görevi ifa için ne tür yardımcılara sahip olduğunu görmek için çevresine baktığında yardım isteyebileceği kişilerin yalnızca sekreteri, kapıcısı ve şoförü olduğunu keşfeder. Savcılar ve polis, yerel olarak seçilen ve denetleyen kişiler olarak, valinin ya hiç, ya da çok az gözetimine konudur. Başsavcı, seçmenler tarafından münferiden seçilir ve valiye karşı sorumluluğu yoktur. Elbette, vali Milli Muhafızları göreve çağırabilir. Fakat bu, kanunu uygulamak için uygun bir yol değildir. “Böylece” der Vali Pennypacker “eyalet polisini icat ettim”. Bugün, bütün eyaletlerde polis örgütü vardır. Bazı eyaletlerde valilere, yerel savcılarını denetleme yetkisi verilmiştir. Buna rağmen çoğu vali “kanunların sadakatle uygulanmasını görmek için değişik resmi, gayri resmi ve diğer güçlere güvenmek zorundadır.”

“En derin takdir ve saygılarımı, teşvikleri ve anlayışlı olmaları karakterimin şekillenmesinde son derece etkili olmuş sevgili anne ve babama; bana bilgi kapılarını açan öğretmenlerime; beni iş dünyasına yerleştiren Amcam Clayton’a

³ Gerald Pomper, “Governors, Money and Votes”, ibid, Sh. 63-64.

⁴ İbid, Sh. 64. Ayrıca bakınız, Theodore Eismeir, “Votes and Taxes: The Political Economy of the American Governorship” Polity, Spring 1983, Sh. 368-379.

ve ‘niçin bir şeye aday olmuyorsun’ sözleri hâlâ kulaklarımda çınlayan değerli dostum Dave Biggs’e arz etmek istiyorum”.

Eyaletten eyalete geniş bir değişim gösterdiği için bir valinin yetkilerini kesin olarak sınıflandırmak zordur, (bak. Tablo 5.1) Eyaletlerin çoğunda, özellikle son yıllarda, anayasal değişiklikler pek çok formal anayasal yetkiyi valilerde temerküz ettirmişlerdir. Fakat asıl güç ve etkileri ikna kabiliyetlerine bağlıdır. Bu da, onları şöhretlerine, halk tarafından benimsenmelerine, ne yapılması gerektiğini bilmelerine ve tabii ki iletişim kurma yeteneklerine bağlıdır. Liderliği elde etmek için, anayasal yetkiler kadar politik tecrübeye de sahip olmaları gerekir.

**TABLO 5-1 Valinin Resmi Yetkilerine Göre Eyaletlerin Sıralanması
(Valinin Bütçe Üzerindeki Yetkisi, Atama, Örgütsel Yetkileri, Görevde Kalma Potansiyeli ve Veto Yetkisine Göre)**

Güçlü	Orta	Zayıf
Alaska	Alabama	Florida
California	Arizona	Mississippi
Hawaii	Arkansas	New Hampshire
Idaho	Colorado	North Carolina
Illinois	Connecticut	South Carolina
Iovva	Delaware	Texas
Maryland	Georgia	
Massachusetts	Indiana	
Michigan	Kansas	
Minnesota	Kentucky	
Missouri	Louisiana	
Nevv Jersey	Maine	
New York	Montana	
Ohio	Nebraska	
Pennsylvina	Nevada	
Tennessee	New Mexico	
Utah	North Dakota	
Washington	Oklahoma	
Wyoming	Oregon Rhode Island South Dakota Vermont Virginia West Virginia Wisconsin	

KAYNAK : Thad L. Beyle’nin “Goveraors” adlı makalesi, Virginia Gray ve diğ. (ed.), Politics in American States, (Little, Brown, 1983), Sh. 202.

Çoğu vali aşağıdaki yetkilere sahiptir :

1. Atama Yetkisi,
2. Eyalet Bütçesini Hazırlama Yetkisi,
3. Yasama Organının Gündeminin Hazırlanmasına Katkı Hakkı,
4. Genelge Çıkarma ve İdari Emir Yetkisi,
5. Eyalet Milli Muhafızlarına Emir Verme Yetkisi,
6. Affetme Yetkisi,
7. Yasama Organının Kararlarını Veto Yetkisi.

Bu yetkilerden bir kısmına kısaca bakalım.

Atama Yetkisi

Balki de valinin en önemli işi, yetenekli önder kişileri ve yöneticileri kurum, komisyon ve birimlerin başına geçirmek suretiyle istihdam etmektir. Günümüzde valilerin danışmanlar ve tecrübeli idarecilerden oluşan kabineleri vardır. Vali etkin elemanları görevlendirmek suretiyle eyalet yönetiminde bir yön çizebilir.

Bazı valiler, anahtar görevlilerden yüzlercesini atayabilirler, bazılarının ise, Mississippi, South Carolina ve Teksas gibi, atama yetkilerine büyük sınırlamalar getirilmiştir. Hâlâ vali, pek çok idareciden biridir ve seçilmiş görevliler üzerinde sınırlı yetkiye sahip, onları atayamayan ve işten atamayan bir konumdadır. Eğer bu kişiler siyasi düşmanları ise valinin liderliğini kabul etmeyeceklerdir. Valiler, yönetici konumundaki atanmış görevliler üzerinde daha büyük, fakat yine de sınırlı yetkiye sahiptirler.

Bundan başka, çoğu eyalette valiler atama yetkilerini senato ile paylaşmak zorundadırlar ve memurları sadece, kanunu çiğnediklerinde veya yasal görevlerini yerine getirmediklerinde yerlerinden edebilirler. Büyük ölçüde federal fonlar tarafından desteklenen eğitim programları sayesinde gelişen eyalet yöneticilerinin profesyonelleşmesi, bu kişilerin validen bağımsız olarak davranabilmelerine olanak sağlamakta, ayrıca bu kişiler federal hükümetteki meslektaşlarına, diğer eyalet görevlilerine göre daha fazla sadakat duymaktadırlar.

Valiler başka problemlerle de karşılaşmaktadırlar. Birincisi eyaletlerin çoğunda, özellikle küçük eyaletlerde, ücretler düşüktür ve özel sektördeki daha iyi ödeme yapılan işlerden kişileri koparmak genellikle zordur. Bu durum, eyalet yatırımının uzakta ve kırsal kesimde olması halinde daha da kötü olmaktadır. İkincisi, bazı eyalet meclislerinin liderleri, eyaletin yönetim birimlerindeki bazı üst makamlara kendi dostlarının atanmasını talep etmekte, önerdikleri bu adayları kabul etmemesi halinde valiyi, kendisiyle işbirliği yapmayacakları şeklinde tehdit etmektedirler. Son olarak, çoğu eyalet görevlerinde el değiştirme nispeten sık olmakta ve bu valinin programlarını uygulama çabalarını güçleştirmektedir.

Mali ve Bütçesel Yetkiler

Valinin mali ve bütçesel yetkileri, programların geçirilmesinde en temel silahıdır. Çoğu eyalette vali bütçenin hazırlanmasında ve eyalet meclisine sunulmasında tam sorumluluğa sahiptir. Bütçe yapma sanatı, değişik daire ve büroların taleplerini değerlendirerek, bunları az ve sınırlı kaynaklarla dengelemeyi gerektirir. Vali ve memurları, mevcut ve yeni teklif edilen programların maliyetini hesaplamak, bu maliyeti eyaletin tahmini vergi ve diğer gelirleriyle eşitlemek zorundadırlar. Nihai bütçe belgesi, ödenek yasası olarak kabul edilmesi için meclise sunulur. Eyalet paralan meclisin ödenek yasası ölçütleri dışında harcanamaz. Meclis üyeleri, valinin bütçesinde bir miktar değişiklik yapabilir ve genellikle de yapar. Teoride meclis, bütün eyalet faaliyetlerini ve bütün bütçe sürecini denetler; çünkü bütçenin onaylanmasında son söz onundur. Uygulamada ise, meclislerin çoğu, bütün bütçe maddelerini tek tek gözden geçirmez, fakat kıyısından kısaltma ve eklemeler yapar. Bu nedenle, yakın gözlemciler, bütçelerin, vali ve valinin bütçe dairesi görevlileri gibi hazırlanmasından sorumlu olan kişilerin uygulanacak politika konusundaki görüşlerini yansıttığını ifade etmektedirler.

Kısaca, bütçe üzerinde kontrolü olan ve bu gücünü etkin bir şekilde kullanan bir vali en önemli avantaja sahiptir. Bu yargı, bütçe ödenekler teklifi kanunlaşmak üzere imzalanırken, bütçe maddeleri üzerinde valiye veto yetkisi tanınan yerlerde daha fazla geçerlilik taşır. Bu yolla vali, yürütme birimlerine fonların akışını etkileyebilir, böylece de bu birimlerin faaliyetlerini şekillendirebilir. Lâkin seçimle göreve gelenlerin başında bulunduğu daireler için bu, daha az geçerlidir. Satın alma, mali ve personele ilişkin konular, yine de valinin yetkisine verilmiştir. Güçlü personel tarafından uygulandığında ve güçlü politik yapı ile desteklendiğinde, valinin mali yetkileri son derece önemlidir. Valinin bütçe teklifi belgesi hazırlama şeklindeki siyasi yetkisi, eyalete ve zamana göre değişiklik gösterir. 1980'lerin başında çoğu eyalette, vergi mükelleflerinin direnişleri —bazı eyaletlerde neredeyse isyanları— yoğunluk kazandı. Vergi verenler daha fazla vergi ödemek istemediklerini açıkça gösterdiler, fakat devlet hizmetlerinde azalma istedikleri o kadar açık değildir.

Vergi veren vatandaşların direnmesi ile karşılaşılan aynı dönemde valiler, federal fonların da kesildiğini gördüler. Batıdan bir valinin dediği gibi “Bunlar zor günlerdir... bütün ihtimalleri kullanarak halka sağladığımız azami hizmet hükümetin, mutlaka gerekli olan hizmetlerin ötesinde, faaliyetlerini genişletmesi de değildir”.⁵

Hizmetlerde azalmaya ilave olarak valiler, merkezi hükümet nezdinde fon sağlamak için lobicilik yapmak zorunda kaldılar. Bunun da yanı sıra, hem şirket

⁵ Wyouning Valisi Ed Herseler, The Deliver Post, 13 Ocak 1983, Sh. 28 A'dan alıntı.

lerin kendi eyaletlerine sıcak bakmaları için, hem de eyaletlerindeki iş yerlerinin diğer ülkelere ihracatlarını arturmalarına yardımcı olmak için valiler, teşvik çalışmalarını artırdılar.

Eyaletlerin bütçesel problemleri 1983'te o kadar arttı ki bir çok vali, Beyaz Saray savunma harcamalarını kısarak dâhili ihtiyaçlara daha fazla ödenek sağlaması için çağrıda bulundu. Federal bütçe açığının azaltılması için bütün eyaletlerin bazı kesintilere hazır olması gerekiyorsa da valiler, merkezi hükümetin özellikle “dokunulmaz” savunma bütçesinde örnek olması gerektiğini savunmaktadırlar.

Veto Yetkisi

North Carolina dışındaki bütün eyaletlerde valiler, genellikle başkaninkinden de güçlü veto yetkilerine sahiptirler. Yedi eyalet hariç hepsinde vali, bütün yasa tasarılarının normal vetosuna ilave olarak, ödenek yasasındaki münferit maddelerin veto edilmesini ifade eden madde vetosu yetkisine sahiptir. Bir kaç eyalette vali, belli bir ödeneği düşürebilir de. Hem madde vetosu, hem de azaltma vetosu meclis tarafından hükümsüz bırakılabilir (ilki için her iki mecliste de üçte iki veya beşte üç, sonraki için ise, basit çoğunluk oyu gereklidir). Bütün eyaletlerde çoğu yeni yasa ve ödenek yasaları meclis görüşmelerinin sonunda valiye gönderilir.

Vali karşısında kendi rollerini güçlendirmek için birçok eyalet meclisi, valinin vetolarını yeniden gözden geçirmek amacıyla kendisini özel oturuma çağırma yetkisi veren düzenlemeleri benimsemiştir. Bundan başka, eyalet meclislerinin neredeyse üçte biri yürütme organının idari ve düzenleyici kararlarına bir çeşit “teşrii veto”yu kabul etmiştir. Çeşitli eyaletler veto oturumu —vali tarafından veto edilen bütün yasal düzenlemeleri meclisin yeniden ele alabilmesi için meclisin normal oturumlarını takip eden kısa oturum— tesis etmiştir.

Değiştiren veya şartlı vetolar (on yedi eyalette bulunmakta), valinin önerdiği değişiklik ve düzeltmelerle bir yasa tasarısını meclise iade etmesine imkân sağlamaktadır. Meclis üyeleri, ya valinin önerilerini kabul etmeye veya veto öncesi orijinal metni geçirmek için çalışmaya karar vermelidirler.⁶

İdari Emir - Genelgeler

Valinin uzun süredir devam eden yetkilerinden biri, kanunun yaptırım gücüne sahip genelgeler yayınlama yetkisidir. Bu genelgeler, tüzüklerden ve yasama organınca çıkarılan yasalardan farklı olmalarına rağmen, hemen hemen aynı bağlayıcı etkiye sahiptir.

⁶ Veto yetkisi hakkında bir araştırma için bakınız, Gerald Benjamin, “The Diffusion of the Governor's Veto Power”, State Government, Cilt 55, No. 3, 1982, Sh. 99-105.

Valilere bu yarı teşrii yetki, eyalet meclislerinin genellikle oldukça genel — bazıları müphem bile diyebilir— kanunlar çıkarması nedeniyle verilmiştir. Bazan yasayı tamamlayıcı nitelikteki idari düzenlemeler, meclis tarafından çıkarılan genel kurallardan hem daha detaylı, hem daha önemlidir.

Fakat son yıllarda Kongre'nin daha ısrarcı olmasıyla birlikte, eyalet meclisleri de idari organlarca yayımlanan kural ve düzenlemeler üzerindeki denetimlerini artırmışlardır. Meclisler, yapılanın, gerçekten de niyet edilen olup olmadığından emin olmak istemektedirler.

Milli Muhafızların Başkomutanı

Sonuca götürücü hareket gerektirdiği için olağanüstü durumlar idarenin otoritesini ifade etmektedir. Vali, eyalet Milli Muhafızlarının başkomutanı olarak, yerel yetkili organların yetersiz kaldığı durumlarda ve başka bir federal görevde değilse bu gücü, isyan, sel baskını ve diğer felaketlerde kullanabilir. Bazı eyaletlerde Milli Muhafızların olağanüstü durum görevi ifa etmedikleri bir yıl nadirdir. Çoğu eyalette, eyalet polisi de olağanüstü durumlarda kullanılabilir.

Affetme Yetkisi

Eyaletlerin yansında vali, eyalet yasalarını çiğneyenleri affedebilir; diğer eyaletlerde ise bu görevi affetme kurulları ile paylaşır. Vali —belirli spesifik suçlar ve federal soruşturma durumları dışında— suçluyu affedebilir, cezayı azaltmak şeklinde karan değiştirebilir veya cezayı ertelemek suretiyle tecil kararı verebilir. Vali, affetmek için gerekli nedenlerin bulunup bulunmadığını belirlemek için delilleri inceleyen, oturumlar düzenleyen af kurullarından ve bu konularda görevli avukatlardan yardım görür. Tennessee valilerinden biri, 1979'un başlarında, görevden ayrılmadan kısa bir süre önce, onlarca mahkûmu affettiği için önemli tartışmalara yol açmış ve federal soruşturma geçirmişti.

Eleştirmenler, bunlardan bazılarının serbest bırakılmalarını, iddia şeklinde de olsa “satın aldıkları” suçlamasında bulundular. Her şeye rağmen bu yetki, gerekli özen gösterilerek kullanıldığı için olsa gerek, çok nadir olarak tartışmalara konu olmaktadır.

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR / 13
ALİ KEMALİ PAŞA

Mehmet ALDAN
E. Vali

19 uncu yüzyılın başlarında doğan Ali Kemali (Paşa), Sultan Mahmut iktidarından başlayarak beş Padişah dönemini yaşamış, İmparatorluğun yayıldığı üç Kıta'da, mülkî idarenin bütün katlarında verdiği başarılı hizmetleriyle bütün bir yüzyılı doldurmuş güçlü bir idare adamıdır.

HAYATI

Ali Kemali (Paşa), Erzurumlu Söylemezzâde Mehmed Teymur Fenni Efendinin oğludur. 1818 yılında Erzurum'da doğdu.

Sıbyan Mektebinde okuduktan sonra Erzurum, Trabzon ve İstanbul'da muallim ve müderrislerden özel dersler aldı. 1833 tarihinden 1845 tarihine kadar Trabzon Valisi Hazinedarzâde Osman Paşa'nın maiyetinde kâtip olarak çalıştı. Aynı yıl Divân-ı Hümâyûn Hocalığı ile Hâmise rütbesini ve nişanını aldı.¹

1846 yılında, Kaptan-ı Derya Trabzon Valisi Halil Rifat Paşa'nın maiyetinde İstanbul'a gelip Sadâret Kalemî Hariciye Şubesine girdi. Halil Rifat Paşa'nın Aydın, Cezayir, Bahr-i Sefid (Akdeniz), Hüdâvendigâr (Bursa) Valilikleri sırasında 8 yıl kadar hizmet gördü. 1848-1851 yıllarında ek görev olarak İzmir Ticaret ve Cinâyet Meclisleri Reisliği'nde bulundu. Bu dönemde Râbia, Sâlise ve Sâniye rütbelerine kavuştu. 1855 yılında Amedi Odasına memur olup Saniye Sınıfı Mütamayizi Rütbesini aldı.²

1857 yılında Şehremâneti (Belediye Başkanlığı) Muavinliğine tayin edildi. 1860'da Midilli, 1861 'de Aydın ve 1865'de Erzincan Sancağı Kaymakamlıklarına; aynı yıl Erzurum Vilayeti Merkez Sancağı Kaymakamlığına atandı.³ 1866'da Beyazıt, 1869'da Van, 1872'de Urfa, 1873'de Bingazi Mutasarrıflıklarına ve 1876'da

¹ Hamise-Mülkî idarede en küçük rütbe. Eskiden mülkî rütbeler: Hamise, Râbia, Sâlise, Sâniye, Ülâ Evveli ve Bâiâ olarak sıralanırdı.

² Amedi Odası - Sadrazamlık Kalemî.

³ 1858 Tarihli Vülât-ı İ'zam ve Mutasarrıfın-i Kiram ile Kaymakamların ve Kaza Müdürlерinin Vezâifine şâmil Talimat'& göre

Rumeli Beylerbeyi pâyesıyla ikinci kez Beyazıt Mutasarrıflığına getirildi. Bundan sonra Erzurum'da Anadolu Ordusu Hümâyûn İdaresi Askeriyesi Reisliği'ne nakledildi.

1877'de Vezâret rütbesiyle Trablusgarp Valiliği'ne, 1878'de Anadolu İskân Muhacirin Memurluğuna, aynı yıl yeniden teşkil olunan Bingazi Valiliği'ne tayin olundu. 1882'de Taksim-i Vilâyet Komisyonu Reisliği'ne ve Yanya Vilâyeti Valiliği'ne tayin edildi. 1884'de Manastır Valiliğine nakledildi. Ali Kemali Paşa, Manastır'da emniyet ve âsâyişin sağlanmasında başarı göstermiş ve Birinci Rütbe Mecidi Nişanı ile ödüllendirilmiş olmasına karşın, Saray'a verilen bir jurnal üzerine görevinden alındığından Devlet Şûrasına başvurarak atama kararını iptal ettirdi.

Paşa 1888'de Musul Valiliği'ne atandı ise de, orada göreve başlamadı. Aynı yıl "Devletlû, İsmetlû, Zekiye ve Esma Sultan Hazretlerinin Kethûdalığı" ile görevlendirildi. 1889'da Surre Emîni olarak Hicaz'a gitti.⁴ 1890'da Memur İntihâbı Komisyonu Reisliği'nde bulundu. 1892 yılında Kenya Valiliği'ne atandı.

Konya Valiliği görevinde iken 1896 yılında öldü. Mevlâna Celâleddin Türbesi'nin bahçesine gömüldü.

Eski Büyükelçilerden, meslekî yazılan ve anılarıyla tanınmış olan Galip Kemali Söylemezoğlu, Ali Kemali Paşa'nın oğludur. Bu incelemede yararlandığımız "Hariciye Hizmetinde Otuz Sene" O'nun eserlerinden biridir.

HİZMETLERİ

Ali Kemali Paşa, Anadolu'da, Rumeli'de ve Kuzey Afrika'da başarıyla görev yapmış ve üne kavuşmuş bir idare adamıdır. Çalışmalarında emniyet ve âsâyişin sağlanması, Milli Eğitim hizmetlerinin yaygınlaştırılması, ulaşım ve iletişim olanaklarının artmaması konularına öncelik tanımıştır.

Merkezde bulunduğu sıralarda, bilgi ve deneyim birikimlerinden yararlanma yoluna gidilmiştir. Bingazi Mutasarrıflığından ayrılarak İstanbul'a geldiği zaman, Sadrazam Mithat Paşa, Kanun-ı Esâsî çalışmalarını sürdürmekte idi. Paşanın Konağında bu amaçla yapılan toplantılara, deneyimli bir idare adamı olarak Ali

Osmanlı ülkesi Eyâletlere, Eyâletler Livâlara, Livalar Kazalara ve Kazalar Köylere bölünmüştür. Eyâlette Vali, Livâda Kaymakam, Kazada Müdür ve müstakil Livâ (Santak)larda ise, Mutasarrıflar bulunurdu.

"1864 Tarihli Vilâyet Nizâmnamesi"ne göre :

Ülke Vilâyetlere, Vilâyetler Livâlara, Livâlar Kazalara ve Kazalar Köylere ayrılmıştır. Ayrıca Merkez Mutasarrıflığı ve Merkez Kaymakamlığı kurulmuştur. Vilâyetlerde Vali, Livâlarda Mutasarrıf, Kazalarda Kaymakamlar bulunurdu. 1870 yılında Nahiye teşkilâtı kurulmuştur. Cumhuriyet döneminde Livâ kademesi kaldırılmış, bazdan Vilâyete dönüştürülmüştür.

⁴ Surre Enûni - Hac sırasında, Padişah tarafından Mekke ve Medine'ye gönderilen para, altın ve sair armağanlar götüren ve dağıtan güvenilir kişi.

Kemali Paşa da çağrıldı. Bir akşam yine Kanun-ı Esâsi üzerinde konuşulmakta iken, rahat ve güzel konuşan heyecanlı bir gencin kim olduğunu sorduğu zaman, O'nun Namık Kemal Bey olduğunu öğrendi: kendisini takdir etmekle birlikte fikirlerini “pek ifratkârane” bulduğunu gizlemedi.

İşte günlerce süren bu görüşmeler sırasında, Ali Kemali Paşa da, düşüncelerini açıklıkla dile getirmekten çekinmedi. Özetle: “Memleketin ilim, irfan ve teşkilât bakımından, Türk ve Müslüman ekseriyetine karşılık, daha ziyade görgülü ve müterakki gayri Müslim unsurlara mensup ekalliyetler cemaatlerinden müteşekkil olmasına mebni (göre) ‘Meşrutî İdare’ kurulmasının henüz zamanı gelmediğini ileri sürdü. Şimdilik Vilâyet Meclisleri yetkilerinin artırılmasını, Valilere daha geniş yetkiler tanınmasını, Jandarma kuvvetlerinin güçlendirilmesini, adliye ve zabıta hizmetlerinin iyileştirilerek kadrolarının artırılmasını önerdi. Ayrıca maliye işlerinin belli usullere bağlanmasını, maaşların düzenli şekilde ödenmesini ve memleketin kalkınması, bayındır hâle getirilmesi için gelir - gider dengesinin sağlanması gereğine değindi. Bu görüşlerinde ısrarlı olması dolayısıyla, Meşrutiyyetin ilânında kararlı olanlar tarafından yadırganmış olmakla birlikte genel bir beğeni de kazandı.”⁵

1876 yılında, sahip bulunduğu Mirimiranlık rütbesi bir derece yükseltiyle “Rumeli Beylerbeyi” ünvanıyla ikinci kez Beyazıt Mutasarrıflığına tayin olundu. Burada ilk dikkatini çeken konu, Moskofların bir kış harbine hazırlanmakta olduklarıydı. Rusların sobalı çadırlar ve keçeden çizmeler hazırlamakta olduklarını ve büyük bir olasılıkla Beyazıt yöresinden saldırıya geçeceklerini, Beyazıt'ta bulunan askerî birliklerin savunma için yetersiz olduğunu, bu kuvvetin artırılması hâlinde, doğal olarak müstahkem olan Beyazıt Kalesini ve şehrini kendisinin de savunabileceğini, birkaç kez ordu merkezi olan Erzurum'a yazdı ise de, hiçbir sonuç alamadı. Beyazıt'ın savunmasında, askerlik yönünden bir yarar beklenmediği için olacak, bu sivil Paşa'nın yazısına Müşirlik tarafından cevap bile verilmedi.

Günün birinde, Rus kuvvetlerinin, harp ilânına gerek duymadan Sancak merkezine doğru ilerlemekte oldukları öğrenildi. Mutasarrıf Ali Kemali Paşa, yanına on kadar süvari alarak onlara karşı doludizgin at sürdü. Düşman tarafı, bir süvari müfrezesi ile kendilerini karşıladı. Müfreme Kumandanı Rus Subayı, tercüman aracılığıyla, ne için geldiklerini, teslim şartlarını mı bildirmek istediklerini sordu. Mutasarrıfın cevabı kısa ve kesin oldu : “Hayır, öyle bir talimatımız yok! Sizin maksadınızı anlamaya geldik! Teslim olmak bahis mevzuu değildir. Azdan az, çoktan çok gider!” Bundan sonra Mutasarrıf yine doludizgin geri döndü. Bu cesur davranış karşısında, Türk garnizonunun yeni birliklerle güçlendirildiği düşüncesine kapılan Rus Kumandanı, o gün yeni bir

⁵ Galip Kemali Söylemezoğlu, Hariciye Hizmetinde 30 Sene, c. I, s. 26-27., İstanbul 1949.

Bu aradan yararlanan Mutasarrıf, ailesini aceleyle Erzurum'a yolcu etti. Livanın geçici yönetimi için yerel bir kurul oluşturdu. Erzurum Vilayetine ve Ordu Kumandanlığına bir telgrafla durumu bildirdiği gibi, ertesi güne kadar yeni bir haber veremedikleri takdirde "ya esir, ya da şehit olmuş bulunacaklarını, bunun mesuliyet ve vebalinin de müsebbiplerine ait olacağını" ekledi.

Rus Kumandanına da bir mektup yazarak, harp ilân edilmeden saldırıldığına göre, halka ve hastanedeki hastalara iyi davranılmasını istedi. Bundan sonra da, esir olmamak için mevcut kuvvetlerle birlikte, akşam karanlığından yararlanarak güneye doğru dağ yollarını tuttular. Yer yer İran topraklarından geçerek birkaç gün sonra Van'a ulaştılar. Mutasarrıf durumu, hem Vilâyete, hem de Saray'a bildirdi. Tahta yeni çıkmış olan genç Sultan Abdülhamid'in : "Kaç yaralı ve şehidiniz var?" şeklindeki sorusuna, Mutasarrıf : "Sâye-i Şahanelerinde topumuz, tüfeğimiz ve bütün askerî gücümüzle İran içinden geçerek Van'a geldik", cevabını verdi. Buna karşılık Padişah : "Memnun oldum. Birkaç gün istirahatten sonra derhâl Erzurum'a geliniz ve maaşlarınızı tam alınız." diye irade buyurdu.

Ali Kemali Paşa Erzurum'a geldiği zaman, İrade-i Saniye ile İdare-i Askeriye Reisliği 'ne tayin olunduğu bildirildi. Paşa, işe başladıktan sonra ilk iş olarak ilgili askerî makama başvurdu. Ordu ihtiyaçlarının neler olduğu, nerelerde topluluk yapılacağı hakkında kendisine "mahramâne" bilgi verilirse, "ulaştırma araçlarının azlığı ve mevsimin ilerlemiş bulunması dolayısıyla" boş yere masrafın ve zaman kaybının önleneceğini bildirdi. Fakat aldığı cevap umut kırıcı oldu. Kendisine : "Bunlar, askerî sırlardan olmakla bir mülkiye memuruna bildirilemeyeceği" şeklinde cevap verildi.

Bu koşullarda başarılı olamayacağım anladığından istifa ederek İstanbul'a gitti. Kendisini kabûl eden Sultan Abdülhamid: "Paşa! Sizin istikametiniz de varmış!" diye iltifatta bulununca, Paşa : "Efendimiz, bir memur için istikamet en tabii bir haslettir. " dedikten sonra yaşadığı olayları ayrıntılı şekilde anlattı.⁶

Aradan çok zaman geçmeden, vezâret rütbesiyle Trablusgarp Eyâleti Valiliği'ne tayin edildi. Bu tayini şükranla karşıladığını, fakat Vezâret rütbesini şimdi üzerine alamayacağını, "çünkü o mevkiin şan ve şerefini koruyacak maddî imkânlarla sahip" bulunmadığını bildirdi. Bunun ancak, yeni görevinde başarılı olduktan sonra düşünülmesi gereği üzerinde durdu. Paşa bu cevabı verirken, Mutasarrıflıktan birinci sınıf Vilâyete tayini ile birlikte Vezâret rütbesi tevcihinin, kendi üzerine bazılarının kıskançlıklarını ve düşmanlıklarını çekebileceğini hesaba katmıştı.⁷

⁶ G.K. Söylemezoğlu, a.g.e., s. 31-32

⁷ G.K. Söylemezoğlu, a.g.e., s. 31-32.

Bu kadar ince düşünen Paşa, 4 ay sonra İtalyanların yarattığı bir sorun yüzünden görevinden azledildi. Ancak, İstanbul'da yaptığı temaslarda gerçeğin anlaşılması üzerine, yeni oluşturulmuş bulunan Bingazi Valiliği'ne atandı.

Ali Kemali Paşa'nın son görevi Konya Valiliği oldu. Bu görev için İstanbul'dan ayrılmadan, Padişah tarafından kabul edilmeyi bekliyordu. Görevlerinden uzaklaştırılmış, bir kenara çekilmiş eski Sadrazam ve Nazırları bu arada ziyaret etmişti. Bu ziyaretlerin Saray'a jurnal edilmesi üzerine beklenen davet bir türlü gerçekleşmiyordu. Sonunda sabrı tükenen Paşa, Mabeyne Musahiplerinden Faik Bey'in odasında Padişah'a sunulmak üzere bir arıza, bir istirhamnâme yazdı. Bunda:

“Devlet ve memlekete, Saltanat-ı Seniye-i Osmaniye'ye ve bilhassa Zât-ı Şevketmeâb-ı Şehriyârlarına 70 sene kemâl-i sadâkatla hizmet etmiş olduğu hâlde. Hakkında herhangi bir şüphe varsa, bugünden itibaren teknil resmî Unvan ve memuriyetiyle nişanlarını terk ve feda etmekten başka çare kalmadığını...” ifade etmişti.

Padişahın huzuruna gidip gelen Musahip Faik Bey Paşa'ya şu bilgiyi verdi : “Arızanızdan, Efendimiz pek memnun oldular ve Selâm-ı Şâhâne buyurarak memuriyet-i cedidelerine hareket etmenizi irade ettiler.”⁸

Ali Kemali Paşa, tayinine ilişkin Fermân-ı Hümâyûnun, yapılan bir törenle halka okunmasından sonra Konya'da Valilik görevine başladı. İmparatorluk idaresinin iyi geleneklerinden olan bu tören için Hükümet Meydanında bir düzenleme yapıldı: Meydanın dört tarafına asker dizilmiş, Hükümet Konağı girişindeki sahanlıkta başta Vali Paşa olmak üzere, Redif Fırka Kumandanı, Çelebi Efendi ve vilâyetin mülki ve askerî erkânı üniformalarını giymiş ve nişanlarını takmış oldukları hâlde yerlerini almışlardı. Muzika “Hamidiye Marş”ı çaldı. Selâm resmi ifâ edildikten sonra Vali Paşa atlas bir kese içinde bulunan Fermânı, Mektupçu'ya verdi. O da, Fermânı keseden çıkarıp öptükten sonra okudu. Bunu, Vali'nin yaptığı kısa bir konuşması izledi. Bu konuşmasında Vali, Fermân-ı Hümâyûn uyarınca hareket edileceğini belirttikten sonra, vilâyet memurlarının ve halkın şer'i esaslar ve kanun hükümleri dairesinde vazifelerinde ve işlerinde çalışmalarını ve herhangi bir konuda şikâyetleri olanlar için hükümet kapılarının açık bulunduğunu ifade etti.⁹

Fermânın okunduğu gün, Vali'nin makamında tebrikleri kabul ettiği sırada, yıllardır Konya, Kastamonu ve Sivas illerini kasıp kavuran Çollu adındaki namlı eşkiyanın, İstanbul'dan gelen posta arabasını, Konya'ya birkaç saat uzaklıkta “vurduğu” haberi geldi. Bunun üzerine Vali Paşa, zabıtaya gerekli emirleri verdi.

⁸ G.K. Söylemezoğlu, a.g.e., s. 33-34.

⁹ G.K. Söylemezoğlu, a.g.e., s. 22.

Aradan bir saat kadar geçtikten sonra, Hükümete dolu-dizgin gelen birkaç süvari, Çollu ve arkadaşlarının, İstanbul'dan posta arabasıyla birlikte gelmekte olan Emniyet Komiseri İbrahim Bey tarafından öldürüldüğünü muştuladı.

Olay şöyle olmuştu: Posta kafilesi iki arabadan oluşuyordu. Komiser İbrahim Bey, önceki arabanın durdurulup soyulduğunu görünce, hemen akıma gelen plânı uygulamaya koyuldu; rovelverini cebine soktu, eline bir dilim ekmek aldı ve yalınayak başıkabak olarak soyulan arabaya yanaştı. Garip bir kişinin kendilerine yaklaştığını gören eşkıya, ondan, arabadan indirilen eşyanın çuvallara konmasında yardımcı olmasını istedi. İbrahim Bey, hejn çuvalların ağzını açıyor, hem de tabancasını kullanmak için fırsat kolluyordu. Çok geçmeden bu fırsatı yakalayan Komiser, başta Çollu olmak üzere eşkıyayı tabancası ile haklamıştı...¹⁰

Ali Kemali Paşanın Konya'da en büyük hizmeti, Eskişehir - Konya demiryolunu yapan Alman mühendisleri arasında bulunan "Su Mühassısı" Mösyö Hazler'e, herhangi bir ödemede bulunmadan, "Konya Sulama ve Kurutma Projesi"ni yaptırmış olmasıdır. Hazler'in plânı o zaman aynen uygulanabilmiş olsaydı, Seydişehir ve Beyşehir gölleri birbirine bağlanacak, üretilen elektrik enerjisi ile de, bütün köyler ve kentler aydınlanacak, bu suretle kurululacak bataklık arazinin satışından elde edilecek gelirle bütün giderler karşılanacaktı. İstanbul'da bile elektriğin bulunmadığı bir dönemde, bu tür ileri bir çözüm yolu, Nafia Nezâretince önemsenmemiş, hattâ tebessümle karşılanmıştı.

Ali Kemali Paşanın ölümü üzerine, Konya Valiliğine atanan Avlonyalı Ferit Paşa tarafından, ancak, bugünkü sulama ağı gerçekleştirilebilmişti.

Ali Kemali Paşa, hizmetlerine karşılık, Birinci Rütbe Osmanî ve Mecidi Nişanları ile ödüllendirilmiş, Rusya Devletinin ve Saks Dükalığının Nişanlarını almıştır.

KİŞİLİĞİ

Ali Kemali Paşa'nın kişiliğine ilişkin olarak oğlu Emekli Büyükelçi Galip Kemali Söylemezoğlu "Hariciye Hizmetinde Otuz Sene" adlı eserinde şunları yazmaktadır:

"Kaymakamlık, Mutasarrıflık ve Valilik vazifesiyle yetmiş sene Devlet ve Milletimize sadıkane, cansiperâne, tam bir tevâzu ve feragatle hizmet etmiş, eski devrin belli başlı simalarındandır.

Son derece gayretli, gözüpek, hak ve hakikat âşığı, rahim (merhametli), şefik (şefkâtlı), icabında celâdetli (korkusuz), Türk geleneği, İslâm ruh ve imânına riayetkâr, âlim, fâzıl bir kâmil insandı.

¹⁰ G.K. Söylemezoğlu, a.g.e., s. 23-25.

Resmî işler dışındaki zamanlarını okumakla geçirirdi. Bilhassa tarih, hikmet, felsefe, tasavvuf, edebiyat meraklısı idi.

Mısır Valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa 'nın Devletimizin başına açtığı gaile sırasında, Nizip'teki muharebede yaşının küçüklüğüne rağmen gönüllü olarak bulunmuş; ondan sonra da sırasıyla idare makamlarının bütün kademelerini aşarak memleket ve ihtiyaçları hakkında büyük vukuf sahibi olmuştu.

Vefatından bir sene kadar evvel, Tahrîrât-ı Hâriciye Kalemî 'ndeki alâkam bâkî kalmak üzere İrâde-i Seniye ile refakatine memur edilmiştim. Seksen yaşını aşmış bulunmasına rağmen, ne büyük bir azim ve imanla, vilâyet işlerinin intizam içinde yürütülmesine ve halkın huzuru ve istirahatı için tedbirler almasına bütün gücüyle çalıştığına şahit olma saadetine mazhar olmuşumdur.

Gençlik icabı, Abdülhamid devrinin gariplikleri ve aksaklıkları hakkında, bozan tenkitleri kaçırduğım zaman, hakimâne (bilgece) ve dürendişâne (öngörülü) cevaplarıyla beni teskin ve ilzam ederdi (yatıştırdı). Hatta bir gün şöyle demişti:

'Oğlum! Ben koskoca Osmanlı İmparatorluğu'nun, bir Valisi ile başa çıkamayarak mağlûp olduğu bir meş'um muharebede bulundum! O zamandan sonra bir hayli islâhat yapıldı. Hattâ 93 Harbini sırf kendi hatamızdan kaybettik. Yoksa, Rusya 'yı mağlûp edeceğimize şüphe yoktu. Asla me'yûs olmayınız. Bu Millet Cenâb-ı Hakk'ın himâyesi altındadır! Çeker çeker, ipi kopmaz! Pâdişâhların ne iltifatından gurur duyun, ne de gazabından çekinin! Bunlar hep geçici tezâhürlerdir. Devlet ve Millet hizmetinde istikamet, sadâkat ve faziletten ayrılmayınız!'

Hakikaten merhum uzun siyâsî hayatında Allahtan başka kimseden korkmamış, bütün varlığını memleket hizmetine vakfetmiş, tam millî ve dinî imân sahibi az rastlanır bir zattı. İlk günden itibaren, çok kalabalık olan ailemiz erkân ve efrâdını elindeki imkânlar derecesinde himâye altına almış, vefatına kadar muhtaç olanlara yardımını esirgememiştir. Hatırmadadır, Trablusgarp Valisi olduğu zaman evimizin damı altında çoluklu çocuklu halayıklarıyla tam kırk beş kişi ve sekiz de hizmetçi, arabacı, aşçı vesaire vardı!...'11

Ali Kemali Paşa 1896 yılında öldüğü zaman 8 Şubat 1896 tarihli "Konya" gazetesinde hastalığına ve büyük bir kalabalığın katıldığı cenaze törenine değinildikten sonra nitelik ve erdemleri hakkında şunlar yazılmıştır:

"Rahmetli müte deyin (imanlı), müstakim (doğru), sülhâdan (iyi), Jukarâper- ver, mütevazî, hatırşinas, merhametli, ilim ve fende yekta (eşsiz), velhâsıl bütün faziletleri üzerinde toplamış, yetişkin bir zat idi. "12

¹¹ G.K. Söylemezoğlu, a.g.e., s. 11-12.

¹² G.K. Söylemezoğlu, a.g.e., s. 36.

Dürüstlük, cesaret ve başarı ile sürdürülmüş bir meslek yaşamının ardından, yüz yıla yakın bir zaman diliminden sonra rahmetle, iyiliklerle anılmak ne büyük mutluluk...

KAYNAKÇA

Galip Kemâli Söylemezoğlu, Hariciye Hizmetinde Otuz Sene, c. 1., İstanbul 1950. İçişleri Bakanlığı, Meşhur Valiler, Ankara 1969.

HABERLER

Bu bölümde 1 Nisan 1994 - 30 Haziran 1994 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Polis Teşkilatının 149 uncu Yıldönümü

• 4-10 Nisan 1994 tarihleri arasında Polis Teşkilatı'nın 149 uncu yıldönümü resmi geçit töreni, folklor gösterileri, sergiler, atış müsabakaları, Polis halk koşusu, helikopter gösterileri gibi çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

4 Nisan günü saat 10.00'da Zafer Anıtı'na çelenk konularak Polis Haftası kutlama faaliyetleri başlatılmış, Polis Akademisi ve Polis Koleji öğrencilerinin katıldıkları Bayrak Koşusundan sonra Emniyet Genel Müdürlüğü bahçesinde Polis Haftası Açılış Töreni yapılmıştır.

7-8-9 Nisan 1994 tarihlerinde ise İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE başkanlığında Emniyet Genel Müdürü, Polis Akademisi Başkanı, Ankara İl Emniyet Müdürünün de bulunduğu bir heyet, Devlet büyüklerini ziyaret etmiştir.

10 Nisan 1994 günü, Anıtkabir'de saat 8.30'da mozoleye çelenk konulması ve saygı duruşunda bulunulmasından sonra saat 10.30'da Polis Radyosu Büyük Stüdyo'da bir tören düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı Süleyman DEMİREL, bazı bakanlar ve üst düzey yöneticilerin katıldığı törende İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE de bir konuşma yapmıştır. Konuşma metni aşağıya aynen alınmıştır.

“Bakanlığımızın ve Emniyet Teşkilatının Değerli Mensupları,

Saygıdeğer Konuklar,

Basın ve Televizyonun Seçkin Temsilcileri

Türk Polis Teşkilatının 149 uncu kuruluş yıldönümünü kutlamak amacıyla düzenlenen bu toplantıya katılarak bizleri onurlandırmış olmanız nedeniyle siz saygıdeğer konuklarımıza şükranlarımı sunar, hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlarım.

Ulusumuzun huzurunu, güvenliğini ve esenliğini her türlü olumsuz koşul ve en tehlikeli ortamlarda dahi sağlamak, korumak ve kollamak gibi onurlu ve o ölçüde meşakkatli bir görevi üstlenen, büyük Atatürk'ün ilkeleri doğrultusunda,

vatanseverlik ve yüksek görev bilinci içine hareket ederek, devletimizin ülkesi ve ulusu ile bölünmez bütünlüğünün önemli bir teminatı olmayı 149 yıldır sürdüren emniyet teşkilatımızın, başta Sayın Emniyet Genel Müdürü olmak üzere tüm personelinin bu anlamlı gününü yürekten kutlarım.

Bu vesile ile görev ve sorumlulukları uğruna, yaşamlarını severek feda etmekten çekinmeyen aziz şehitlerimize ulu Tanrıdan rahmet, yaralanmış mensuplarımıza da acil şifalar dilerim.

Değerli Arkadaşlarım,

Ülkemizin özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu demokrasi, insan hakları ve hukukunun üstünlüğü ilkeleri çerçevesinde güven ve barış içinde yaşanan kalkınmış bir ülke haline getirilmesi ve karşı karşıya bulunduğumuz ayrılıkçı terörün hukuk içinde kalınarak ve insan haklarına saygılı davranarak etkisiz kılınması ana hedefimizdir.

Ülkemizde kısa sürede huzur ve güvenliği yeniden, sağlam temellere dayalı olarak yerleştirmek, hukuka ve insan hak ve özgürlüklerine dayalı saydam, insancıl ve sevecen bir yönetimi egemen kılarak, devletle halk arasındaki bağı daha da güçlü hale getirmek amacını taşımaktayız. Bu amacın gerçekleştirilmesinde devletin her kurumuna olduğu gibi daha ağırlıklı olarak polisimize de büyük görevler düşmektedir. Bu görevi yerine getirirken karşılaşılabilecek güçlükleri yenmek için polisimizin başlıca rehberi, Atatürk ilkelerine ve insan haklarına saygılı, milli ve manevi değerlere bağlı hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik devlet anlayışı olmalıdır.

Ülkemiz her şeyden önce, çağın getirdiği yenileşmeyi; toplumuyla ve tüm devlet kuruluşlarıyla yakalamak durumundadır.

Bugün, AGİK süreci ve Paris Şartı ile belirlenen hukukun, insani ve moral değerlerin, demokratik ilkelerin üst düzeyde egemen olduğu yenisünya düzeni içinde, polisimizin de çağın getirdiği yenileşmeyi yakalaması ve bu ortam ve gereksinimlere göre organize olması zorunluluğu vardır.

Bu zorunluluk karşısında, doğal olarak emniyet teşkilatımıza da bu sürecin işleminde, yani özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin, bütün kavram, kural ve kurumlarıyla oluşturulmasında büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir.

Her zaman engin bir görev ve sorumluluk bilinci içinde olan emniyet teşkilatımızın, devletin yeniden yapılanması ve halkla devletin yakınlaşp kaynaşması sürecinde de üzerine düşen işlevi tam anlamıyla yerine getirecek yapı ve düzeyde olduğuna yürekten inanıyorum.

Emniyet teşkilatımızın bugünkü gücünün ve başarısının esasını; kanun ve nizamlara, devletine ve Atatürk ilke ve inkılaplarına, milli ve manevî değerlere içtenlikle bağlı, cesur ve özverili, yüksek disiplinli, iyi yetiştirilmiş, çevresinde daima sevgi, saygı ve güven yaratan polislere sahip olması teşkil etmektedir.

Türk polisi bu güç fakat son derece şerefli olan görevini; kanunların kendisine çizdiği çerçeve içerisinde kalarak ve tevdi edilen yetkileri layıkıyla kullanarak, büyük Atatürk ilkeleri doğrultusunda ifa etmek mecburiyetinde olduğunu her zaman kalbinde hissetmiş ve yaşatmıştır.

Türk polisi kanını ve canını feda etmekten çekinmeksizin, polislik mesleğine girerken ettiği yemine sadık kalarak ve büyük bir feragat örneği göstererek kutsal görevini ifa etmiş olmanın şeref ve gururuna sahiptir.

Emniyet Teşkilatımızın Değerli Mensupları,

Hangi koşulda olursa olsun, özgürlükçü, katılımcı, insan haklarına saygılı ve her alanda tam anlamıyla demokratik bir rejimin; ulusumuzun vazgeçilmez, feda edilemez ve ödün verilmez yaşam tarzı olduğunu gözden uzak tutmayınız.

Görevinizi ifa esnasında karşılaştığınız tüm güçlükleri aşmada; Atatürk ilkeleri ve insan haklarına saygılı, milli ve manevî değerlere bağlı ve hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik devlet anlayışı başvuracağınız başlıca rehberiniz olmalıdır.

Sadece devletin tarafı olunuz ve devletin amacının; halkımızın huzurunu, güvenliğini, refah ve mutluluğunu her koşulda sağlamak olduğunu unutmayınız.

Sokaktaki vatandaş poliste devleti görür. Bu itibarla devletin güler yüzünü ve vecenliğini göstermek görevi önce sizlere aittir.

Her zaman olduğu gibi özellikle ülkesi ve ulusuyla bölünmez bir bütün olan Türkiye Cumhuriyeti devletine yönelen saldırılan önlemede ortaya koyduğunuz bilinçli, özverili, vatansever ve sağduyulu tutumunuzu ısrarla sürdürünüz.

Sizlere inatıyor ve güveniyoruz.

Değerli Arkadaşlarının,

Devletimiz, güç fakat son derece onurlu bir görevi büyük bir gayret ve özveriyle yerine getiren polisimizi, çağın en gelişmiş teknikleriyle teçhiz etme, gelecekte bugünkünden çok daha güçlü hale getirme yolundaki çalışmalarım artan bir hızla devam ettirmektedir.

Bakanlık olarak, istikrarlı ve güçlü bir devlet olma yolunda kararlı bir tutum sergileyen ülkemizde, iç yapılanma ve gelişmeler doğrultusunda emniyet teşkilatı açısından da önemli çalışmalar ve düzenlemeler yapmaktayız.

Bu amaçla; ihtiyaca cevap verebilecek nitelik ve sayıda personel yetiştirilmesi çalışmalarına devam edilmektedir. Emniyet mensuplarını çağın gelişmelerine uyumlu hale getirebilmek amacıyla Bakanlık olarak hiçbir fedakârlıktan kaçınıyoruz.

Açıklıkla bilinmelidir ki; Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, Parlamentosu ve aziz halkımız her zaman polisimizin yanında ve arkasındadır.

Polisimizin daha iyi olanak ve koşullara sahip kılınmasını sağlayabilecek her türlü önlemi almak hem başta gelen görevimiz, hem de halkının huzur ve mutluluğu için canını vermekten çekinmeyen, en zor koşullarda özveriyle görev yapan bu şerefli mesleğin fedakâr mensuplarına vefa borcumuzdur. Bunun için de devletimiz her türlü olanağını bu yolda seferber etmiştir.

Nitekim Emniyet Genel Müdürlüğünün 1994 yılı bütçesinin 1993 yılına göre % 97 oranında bir artışla 22 trilyon 925 milyar 356 milyon liraya yükseltilmiş olması bunun en belirgin bir göstergesidir.

Devlet ve Hükümet olarak sizlerin en iyi şekilde görev yapmanızı sağlayacak her türlü tedbirleri eksiksiz bir şekilde almaya çalışıyoruz, bugün olduğu gibi bundan sonra da gerekli tedbirleri almaya devam edeceğiz. Ve sizin görevlerinizin ifası esnasında karşılaşacağınız her türlü güçlüklerinizin üstesinden gelmenizde yardımcı olacağız. Haklı tutum ve davranışlarınızda sizlere olan desteğimizi hiçbir zaman esirgemeyeceğiz.

Bu duygu ve düşünceler içerisinde, halka hizmeti hakka hizmet olarak telakki etmiş, yüce Türk Milletinin sevgisini kazanmış emniyet teşkilatımızın başta Emniyet Genel Müdürü olmak üzere tüm mensuplarının bu mutlu gününü içtenlikle kutlar, bundan sonraki gerek özel gerekse mesleki yaşamlarında başarılarına artarak devam etmesini diler, hepinize sevgi ve saygılar sunarım. "

İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE'nin Suriye Arap Cumhuriyetine Ziyareti

- İçişleri Bakam Nahit MENTEŞE Suriye Arap Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Dr. Muhammed HARBA'nın davetine icabetle güvenlik, uluslararası ve bölgesel konularda bilgi alışverişi ve temaslarda bulunmak üzere 11-13 Nisan 1994 tarihleri arasında Suriye'ye resmi bir ziyarette bulunmuştur.

Ukrayna İçişleri Bakanının Ziyareti

- Ukrayna İçişleri Bakam A. V. VASILISHIN ve beraberindeki heyet ülkelerimiz arasında güvenlik alanında işbirliği anlaşmasını imzalamak ve bilgi alışverişinde bulunmak üzere 13-17 Nisan 1994 tarihleri arasında ülkemizi resmi olarak ziyaret etmiştir.

Ukrayna İçişleri Bakam, Bakanımız Nahit MENTEŞE ile görüşmeler yapmış, görüşmeler sonunda “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Ukrayna Hükümeti Arasında ki Suça Karşı İşbirliği Anlaşması” imzalanmıştır.

İmzalanan bu anlaşma ile

Uluslararası uyuşturucu madde kaçakçılığı, uluslararası terörizm ve diğer organize suçlar ile mücadelede etkin ve kapsamlı işbirliği,

İki ülke arasındaki işbirliğinin işleyişini denetleyerek ve aksayan hususları gidermek maksadıyla, tarafların temsilcilerinden oluşacak bir ortak komisyon kurulması,

Taraflar arasında tecrübelerin değişimi, polis eğitimi ve bilimsel araştırmada işbirliği yapılması,

Hüküm altına alınmıştır.

Haşimi Ürdün Krallığı İçişleri Bakanının Ziyareti

- Hükümetlerimiz arasında işbirliği anlaşmasını imzalamak ve bilgi alışverişinde bulunmak üzere Haşimi Ürdün Krallığı İçişleri Bakam SALAMEH HAMMAD AL-SAHEEM, 6-8 Mayıs 1994 tarihleri arasında ülkemizi ziyaret etmiştir.

Yapılan görüşmeler sonunda Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Haşimi Ürdün Krallığı Hükümeti arasında “Uluslararası Uyuşturucu ve Psikoprot Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadele İşbirliği Anlaşması ’ ’ imzalanmıştır.

İmzalanan bu anlaşma ile

Uluslararası uyuşturucu madde kaçakçılığı, uluslararası terörizm ve diğer organize suçlarla mücadelede etkin ve kapsamlı işbirliği sağlanacaktır.

Bu işbirliğinin işleyişini denetlemek ve aksayan hususları gidermek maksadıyla, tarafların temsilcilerinden oluşacak bir ortak komisyonun kurulması da ayrıca kararlaştırılmıştır.

Öte yandan, ülkelerimiz arasında uzman mübadelesi, bilgi ve belge değişimi 'hüküm altına alınmıştır.

İran İslam Cumhuriyeti İçişleri Bakanının Ülkemizi Ziyareti

- İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE 14 Haziran 1994 tarihinde basına bir açıklama yaparak, İran İslam Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Sayın Ali Muhammed BEŞARETİ ve beraberindeki heyetin ülkelerimiz arasında mevcut işbirliği faaliyetlerini gözden geçirmek ve bu arada ortak sınırimızın güvenliğine ilişkin ko

nularda bilgi alışverişinde bulunmak üzere ülkemizi ziyaret ettiklerini kamuoyuna duyurmuştur.

Heyetler arasında yapılan resmi görüşmelerde iki ülke arasında imzalanan protokol ve mutabakat zabıtları hükümleri gözden geçirilmiş ve bu hükümlerin uygulanmasına devam olunmasında anlayış birliğine varılmıştır.

Bu kapsamda, iki ülke arasında güvenlik işbirliği faaliyetlerine ivme kazandıran Ortak Güvenlik Komitesinin çalışmalarına devam etmesi kararlaştırılmıştır.

Ayrıca her iki taraf uluslararası terörizm, uyuşturucu madde kaçakçılığı ve organize suçlarla mücadele alanında etkin ve kapsamlı işbirliği yapmak hususunda siyasi iradelerini ifade etmişlerdir.

İçişleri Bakam Nahit MENTEŞE'nin Trafik Haftası Nedeniyle Yaptığı Konuşma

• İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE Trafik Haftası nedeniyle 6 Mayıs 1994 tarihinde bir basın toplantısı yapmıştır.

Bu yıl 7-13 Mayıs 1994 tarihleri arasında gerçekleştirilen Trafik Haftasının, trafik düzeni ve güvenliği bakımından karayolunu kullananların dikkatini bu konuya çekmek, çeşitli kurum ve kuruluşların trafik eğitimine olan katkılarını arttırmak amacıyla tertiplendiğini belirterek toplantıya başlayan Bakan, daha sonra trafik kazalarına ilişkin rakamsal verilerle açıklamalarda bulunmuştur.

Toplantının devamında, Bakanlığımız tarafından hazırlanan Trafik yasa Tasarısı üzerinde duran İçişleri Bakanı, bu konuda özetle şu açıklamalarda bulunmuştur.

“Tasarıya konulan bir hükümle, sürücülerinin sınavlarının Milli Eğitim Bakanlığınca görevlendirilen sınav sorumluları tarafından yapılması, bu kursların Milli Eğitim Bakanlığı tarafından 625 sayılı özel Öğretim Kurumları Kanunu çerçevesinde etkin bir şekilde denetlenmesi ve eksikleri belirlenenler hakkında anılan kanun hükümlerine göre işlem yapılması esası getirilmiştir.

Günümüzde trafik kazaların önlemek için en etkili tedbir olan trafik cezalarının caydırıcılık ve etkinlik niteliğine ağırlık kazandırmak gelmektedir. Bunun için, trafik para cezalarının gerek miktarının artırılması gerekse takip ve tahsilinin sağlanması hususunda tasanda yeni tedbirler getirilmiştir. Trafik para cezalarının günümüzün şartlarına uygun olması ve batı ülkelerindeki benzerlerinin seviyesine çıkarılmasına özen gösterilmiştir. Ayrıca, cezaların güncelliğini ve etkinliğini koruyabilmesi için her yıl bütçe kanunu ile tespit edilen memur maaş katsayısına orantılı olması sağlanmıştır.

Bundan böyle sürücü belgeleri belirli dönemleri kapsayacak şekilde verilecek ve İçişleri Bakanlığı'na belirlenen dönemlerde trafik sürücü belgeleri yenilenecektir. Böylelikle, çeşitli yollarla adreslerini kaybettirenlerin kendilerine verilen cezalardan kaçabilmeleri mümkün olmayacaktır. Ayrıca, ceza puanları nedeniyle sürücü belgesi geri alınmış ancak sürücü belgesi ellerinden alınamamış kişilerin taşıt aracı kullanabilmeleri önlenmiş olacaktır. Belgelerin yenilenmesi aynı zamanda adreslerinin de yeniden belirlenmesi anlamına geleceğinden trafik cezalarının takip ve tahsili kolaylaşacaktır.

Ceza puanı ve Trafik Kanununun 41/e maddesine göre hüküm giymeleri sebebiyle sürücü belgeleri geri alınanlardan araç kullandıkları tespit edilenlere verilen cezalar günün şartlarına göre caydırıcı olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Ceza puanı sebebiyle sürücü belgesi üç defa geri alınanların üçüncü alışıla birlikte sürücü belgelerinin iptal edilmesi esası getirilmiş ve gereken hallerde sürücülerin psiko-teknik muayeneye ve trafik eğitimine tabi tutulabilmelerine yasal imkân hazırlanmıştır.

Tasanda, şehir içi ticari yolcu taşımacılığı yapan sürücülerle şehirlerarası yolcu ve yük taşımacılığı yapan otobüs ve kamyon sürücülerine "Ticari Taşıt Sürücü Sertifikası" alma mecburiyeti getirilmektedir.

Bir başka konu olarak gayri ticari araçlarla yapılan (Korsan) taşımacılığa mani olmak üzere bu suçu işleyenler hakkında trafikten men etmek yetkisi getirilmektedir.

Tasarı ile Emniyet Genel Müdürlüğü'ne tescil ve trafik belgelerini yeniden düzenleme, birleştirme ve basitleştirme yetkisi verilerek bunların çağın gereklerine uygun, sağlam, güvenilir ve taşınabilir hale getirilmesi sağlanmak istenilmiştir. "

Tasarıda ayrıca, Trafik Ceza Tutanağı tanzim edilirken ikametgâhını ispat edemeyen sürücülerin belgelerine ceza ödeninceye kadar el konulması hükmünün getirildiğini de belirten Bakan konuşmasını tamamlamıştır.

İçişleri Bakanının Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu Toplantısında Yaptığı Konuşma

• İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE 6 Haziran 1994 tarihinde Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu Toplantısını, yaptığı bir konuşma ile açmıştır.

Konuşmada terör konusuna değinen Bakan, olayların Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki Kürt kökenli vatandaşlarımıza ve kamuoyuna abartılarak ve saptırılarak aktarıldığını vurgulamış, ancak olayları objektif olarak değerlendirerek PKK terör örgütünün uyguladığı vahşeti kamuoyuna sunan ve böylece örgütün gerçek kimliğini ortaya çıkaran basın mensuplarına teşekkür etmiştir.

Konuşmasının devamında Doğu Bölgemizdeki sorunun Kürt sorunu olarak nitelendirilemeyeceğini, zaten bu bölgede yaşayanların tamamının Kürt kökenli olmadığını belirtmiş, sorunun Güneydoğu Anadolu'nun coğrafi yapısı ve konumu nedeniyle gerek Devlet gerekse özel sektör tarafından yeterli düzeyde yatırım yapılamamış olmasının yarattığı işsizlik ve ekonomik sıkıntılardan kaynaklanan bir sorun olduğunu vurgulamıştır.

Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu Toplantısında, yukarıda belirtilen sorun göz önünde bulundurularak bölgeye yönelik sosyo-ekonomik tedbirlerin neler olabileceği ve bölgenin kalkınması, işsizlik sorununun giderilmesi, vatandaşlarımızın huzur ve güveninin temini ve eğitim seviyesinin yükseltilmesi için çözüm yolları aranacağını belirterek konuşmasını tamamlamıştır.

İçişleri Bakam Nahit MENTEŞE'nin Olağanüstü Hal Uygulamasının Uzatılması ile İlgili Olarak TBMM Tıde Yaptığı Konuşma

• İçişleri Bakam Nahit MENTEŞE, 10 İlimizde uygulanan Olağanüstü Halin bir dönem daha uzatılmasına ilişkin Hükümet görüşünü 7 Haziran 1994'de toplanan TBMM Genel Kurulu'nda yaptığı bir konuşma ile açıklamıştır.

Konuşma metni OHAL Bölgesindeki terörle mücadeleyle ait önemli konulara değinmesi ve istatistik bilgiler vermesi nedeniyle aşağıya aynen alınmıştır.

“Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri;

Ülkemizin ve OHAL bölgemizin bulunduğu konum itibarı ile Olağanüstü Hal süresinin tekrar uzatılmasına ilişkin Hükümet görüşünü sunmak üzere huzur - kırınızda bulunuyorum.

Türkiye'de 1970'li yılların “Marksist-Leninist”platformdaki terörist hareketlerin yaratmış olduğu ortamı “Bölücü “ emeller doğrultusunda kanalize etmek üzere 1978 yılında kurulan PKK. 1984 yılında silahlı terör eylemlerine başlamıştır.

1984 yılında etkili olmaya başlayan terörün yaygın etkisi 1987’ı yıllara kadar önemsenmemiştir.

1984'ten bu yana devam eden PKK terör hareketi, Türkiye Cumhuriyeti 'nin güçlenmesi ve refahın ülke sathına yayılmasını istemeyen dış güçlerin kontrolünde, onların taşeronu olarak yürütülen, gasp, korku yaratarak sindirme gibi her türlü insanlık dışı eylemleri kapsayan bir eşkıyalık hareketidir.

PKK, vatandaşlarımızın en temel hakkı olan yaşama hakkını en vahşi bir biçimde ihlal eden, seçme ve seçilme haklarına yönelttiği tecavüz, basın ve siyasi partilere uyguladığı sindirme gayretleri ile demokrasimizin de tahribini hedef almış bir cinayet örgütüdür.

Hadisenin başlangıç tarihinden itibaren olayın teşhisine ilişkin zamanın hükümetlerinin göstermiş oldukları duyarsızlıklar üzerinde durmak suretiyle konuyu izah etmek istemiyorum. Fakat bilinen gerçek şudur ki, ilk anda gösterilen tepkisizlik ile olayın teşhis şeklindeki yanlışlıklar, hadiselerin trendinin yükselmesine, yaygınlaşmasına ve kontrol altına alınamamasına neden olmuş, neticede Devlet 14 Temmuz 1987 tarihli ve 285 sayılı K.H.K. ile ilk anda Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van illerim kapsayacak şekilde Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ihdas etmiş ve 19 Temmuz 1987 tarihinden itibaren Olağanüstü Hal rejimi bu illerimizde uygulanmaya konmuştur.

3647 sayılı Kanunla il durumuna getirilmiş olan Batman ve Şırnak illeri de 426 sayılı K.H.K. ile OHAL kapsamına alınarak illerin sayısı (10)'a yükseltilmiştir.

Daha sonra 285 sayılı K.H.K. 'nin 4 üncü maddesi (j) bendi hükmünce 24 Temmuz 1987 tarihli Başbakanlık onayı ile Adıyaman, Bitlis ve Muş illeri de Mücavir il statüsüne kavuşturulmuştur.

T.B.M.M.'since 19 Mart 1993 tarihinde Elazığ İl'i OHAL kapsamı dışına çıkartılmış, mücavir il konumunda bulunan Bitlis, OHAL kapsamına alınmıştır.

Elazığ İV i ise 4 Nisan 1993 tarihli Başbakanlık onayı ile mücavir il konumuna getirilmiştir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri;

Hükümet Yüce Meclis 'ten Olağanüstü Havin 21 inci kez uzatılmasını talep etmektedir.

Olağanüstü Hal uygulamasına ihtiyaç duyulduğu 1987 yılı 19 Temmuz'una gelindiğinde 15 Ağustos 1984 yılında başlamış olan PKK terörünün boyutu 1984'te (47), 1985'te (127), 1986'da (129), 1987'de (245) olay seviyesine ulaşmıştır. Bu sayılar Devletin OHAL rejimini uygulama zorunluluğunun başlangıç rakamlarıdır.

Bu olaylar esnasında (180) Asker, (6) Polis, (10) GKK şehit olmuş, (413) vatandaşımız hayatını kaybetmiş, (282) terörist de ölü olarak ele geçirilmiştir.

Bu istatistiki sonuçlarla devletin başlatmış olduğu Olağanüstü Hal rejimi 21 inci kez uzatımına ilişkin Hükümet talebinin gündeme geldiği şu andaki dönem sonuçları gözden geçirildiğinde, Hükümetin sürenin uzatımındaki haklı gerekçesi daha iyi anlaşılacaktır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri;

Olağanüstü Hal 'in 20 nci uzatımına ilişkin istatistiki sonuçlarım arz etmek istiyorum.

Ülkemiz genelinde 19 Mart 1994 - 5 Haziran 1994 tarihleri arasında Olağanüstü Hal bölgesinde ve mücavir illerinde terör nitelikli (896) eylem gerçekleşmiştir.

Bu eylemlerde (1) Polis, (144) Asker, (67) Geçici Köy Korucusu olmak üzere (212) güvenlik görevlimiz şehit olmuş, (182) vatandaşımız hayatını kaybetmiş, (20) Polis, (445) Asker ve (83) Geçici Köy Korucusu olmak üzere (548) güvenlik görevlimiz ile (246) vatandaşımız da yaralanmıştır. Yine aynı tarihler arasında, OHAL bölgesinde gerçekleştirilen operasyonlarda; (1115) ölü, (14) yaralı ve (1132) sağ olmak üzere (2261) terörist ele geçirilmiş, (92) terörist de örgütten kaçarak güvenlik kuvvetlerimize teslim olmuştur.

1993 yılı içerisinde Türkiye genelinde meydana gelen terör olaylarının % 59'u OHAL bölgesinde meydana gelmiştir.

Bu olaylar esnasında Türkiye genelinde 1993 yılında; (801) güvenlik görevlisi şehit olmuş, (1624) güvenlik görevlisi yaralanmış, (1549) vatandaşımız hayatını kaybetmiştir.

Yapılan operasyonlarda; (1950) terörist ölü, (144) terörist yaralı, (14.026) militan ve sempatan da sağ olarak ele geçirilmiştir.

Aynı dönem içerisinde OHAL bölgesinde ise; (676) güvenlik görevlisi şehit olmuş, (1358) güvenlik görevlisi yaralanmış, (1215) vatandaşımız hayatını kaybetmiştir.

Yapılan operasyonlarda; (1665) terörist ölü, (60) terörist yaralı, (7320) militan ve sempatan da sağ olarak ele geçirilmiştir.

Bu istatistiki sonuçtan da anlaşılacağı üzere terör hareketleri özellikle OHAL bölgesinde odaklaşmış durumdadır.

Devletin şu anda muhatap olduğu tehdidin sadece rakamlar bazında dahi ne kadar önemli bir seviyede bulunduğunu, bu tehdidin bölgede yaygınlaştırdığı korku, sindirme, yıldırma ve göçe zorlama gibi psikolojik ve ekonomik yönden verdiği zararlar da dikkate alındığında hadisenin olağan durumda olmadığını, normal hukuk kuralları dönemi içerisinde hadise ile mücadelenin imkânsızlıkları ortadadır.

Örgüt, eylemlerini OHAL bölgesindeki güvenlik önlemlerini zafiyete uğratabilmek için metropol illerde bombalı eylem koymak sureti ile dikkatleri başka yönlere çekme gayreti içine girmiştir.

Bugün için ülkemizin kuzeyindeki Erzurum, Kars, Iğdır ve Ağrı illeri terör hadiseleri bakımından bazı Olağanüstü Hal illerini geride bırakmış durumdadırlar.

Örgüt, dış kamuoyunu etkileyebilmek için faaliyet gösterdiği bölgede:

Kurallar koyan, yasaklar uygulayan, siyasi parti faaliyetlerini sınırlandıran, basına sansür uygulayabilen bir güce ulaştığını vurgulamak arzusundadır.

Demokratik kuralların ülkemizin her yerinde noksansız uygulanması ve takip edilmesi Hükümet olarak en büyük arzumuzdur.

Ülkenin bir Anayasası mevcuttur ve yürürlüktedir. Bu Anayasada ülkenin yönetim esasları ile birlikte olağan dışı yönetim şekillerinin sınırları belirlenmiştir. Türkiye 'nin şu anda bulunmuş olduğu durum belli bir bölgesinde Anayasal hakların belli oranlarda sınırlandırılarak demokratik yapı içerisinde bu sınırlamaların normal düzene dönülünceye kadar devamı da yine Anayasanın öngördüğü ölçülerde mümkündür.

Devletten terör ile birlikte siyasi sonuçlara ulaşmak isteyenler karşısında devletin meşru savunma hakkı mevcuttur. Meşru savunma hakkını devlet kullanırken uluslararası normlara uygun hareket etmek bilincinde olduğunun da farkındadır.

Bugün için "suç sektörü " haline gelmiş PKK terörü ülkenin gündeminden çıkartılıncaya kadar devlet, nizam ve intizama dönük tedbirlerin gevşetilmesinden yana değildir.

Bu kararlılık başka bir rejim anlayışına endekslenmemelidir. Tavizlerle devlet hayatının devamlılığı mümkün değildir. Kararlılıklar devlet hayatının devamlılığında esastır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri;

19 Temmuz 1987 tarihinden başlamak üzere 21 inci kez uzatımı için şu anda huzurunuzda bulunduğumuz Olağanüstü Hal uygulamasına ilişkin talebimizin haklı gerekçelerini Olağanüstü Hal dönemi içerisindeki sadece PKK terörünün eylemlerinin analizini yaparak konuşmama devam etmek istiyorum.

19 Temmuz 1987 - 31 Aralık 1993 tarihleri arasında Türkiye genelinde toplam (8996) PKK eylemi meydana gelmiştir.

Bu eylemlerde (1480) Asker, (128) Polis, (455) GKK (Geçici Köy Korucusu) şehit olmuş, (2624) vatandaşımız hayatını kaybetmiştir.

PKK terörüne yönelik operasyonlarda (4082) terörist ölü, (268) terörist yaralı, (22.644) militan ve sempatizan da sağ olarak yakalanmıştır.

1 Ocak - 31 Aralık 1993 tarihleri arasında Türkiye genelinde toplam (4198) PKK eylemi meydana gelmiştir.

Bu eylemlerde (550) Asker, (36) Polis, (182) GKK şehit olmuş, (1325) vatandaşımız hayatını kaybetmiştir.

PKK terörüne yönelik operasyonlarda (1817) terörist ölü, (130) terörist yaralı, (8375) militan ve sempatizan da sağ olarak yakalanmıştır.

Olağanüstü Hal uygulandığı dönem içerisinde 1993 yılının mevcut rakamları ile 5 yıla yakın devam eden Olağanüstü Hal rakamları mukayese edildiğinde sayısal artışların mevcudiyeti hemen fark edilmektedir.

Olaylar artmıştır, fakat devletin mukavemeti güçlendirilirken atılım haline reaksiyon kazandırılmıştır.

Ancak, devletin reaksiyon durumunun işi sonuçlandırmaya dönük devamlılığı Olağanüstü Hal süresinin uzatımı ile endekslidir. Bu nedenle Hükümetçe Olağanüstü Hal bir dönem daha uzatılmak istenmektedir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri;

Türkiye Cumhuriyeti'nin 50'nci Hükümeti PKK terörünün yıllar içerisindeki yükselme trendinin önemli seviyede bulunduğu bir dönemde kurulmuştur.

PKK, Devletin ciddi tavrını dönem içerisinde görmeye başlamış, teröre karşı yapılan mücadele, kamuoyunun kararlı desteği ile güçlü bir şekilde ele alınmıştır.

Başarıyla sürdürülen operasyonlarda büyük kayıplar veren PKK içerisindeki erozyon her geçen gün artarak devam etmektedir.

Kandırılarak örgüte katılanların kaçıkları, örgütün eleman temininde güçlük çektiği, güvenlik güçlerine teslim olan teröristler ve yakalanan militanların ifadelerinden anlaşılmaktadır.

Ülkemiz sınırları ve Kuzey Irak 'ta kara ve hava harekâtı ile eğitim ve barınma alanlarına yönelik yapılan operasyonlarda da örgüt büyük ziyata uğratılmıştır.

Kuzey Irak 'ta düzenlenen sınır ötesi harekât sonrasında oluşturulan güvenlik hattında örgütün lojistik desteğinin kesilmesi içeride aralıksız olarak sürdürülen operasyonların başarısını artırmaktadır.

Örgüt son dönemde özellikle turistik alanları hedef seçmek suretiyle turistlerin yoğun olduğu bölgelerde patlama şeklinde eylemler gerçekleştirerek hem turizm açısından Türkiye'nin güvenli olmadığı imajını yaymaya hem de Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgemizde güvenlik güçlerince sürdürülen operasyonlardaki dikkatleri Batı bölgelerine çekmek suretiyle serbest hareket alanları kazanma çabaları içerisinde girmek için komşu bir ülkede özel eğitim gören militanlarına turistik bölgelerde bombalı eylem yaptırma gayretleri alınan önlemler sonucu etkisiz hale getirilmiştir.

Örgütün daha önceki yıllara göre toplumsal olaylara hükmetme gücü kalmamıştır.

Terörle mücadelede millet olarak topyekün kararlı bir tavır gösterilebildiği zaman, başarılı sonuçlar alınacağı gerçeği ortaya konmuştur.

PKK'nın yurtdışı örgütlenmesine dönük yapılan çalışmalar sonucu özellikle Almanya ve Fransa'nın "PKK'yı terör örgütü olarak adlandırarak yasaklamaları" ' ' hükümetin kararlı tutumunun sonucudur.

Hükümetimiz döneminde (33) ülke ile terör ve uyuşturucu madde kaçakçılığı ile mücadele protokolleri imzalanmış, bu protokol maddelerinin uygulanması doğrultusunda ikili görüşmelere devam edilmektedir.

Dış ülkelerle yapılan diplomatik görüşmeler sonucu bazı Avrupa ülkelerinde faaliyetleri yasaklanan örgütün, büyük ölçüde lojistik imkânları ortadan kaldırılmış, bu ülkelerde yapmış oldukları eylemler nedeniyle de birçok militan hakkında yasal işlem yapılmaktadır.

Alınmış bulunan etkili ve o ölçüde müspet önlemler, terörde sayısal bir artış meydana getirmiştir, fakat terörün uluslararası konjonktürde hapsi sağlanmıştır.

Şimdiye kadar PKK'nın yanında devlete karşı sokağa dökülen halk şimdi PKK'ya karşı tepki eylemlerine başlamıştır.

Bölge halkı her şeye rağmen devleti ile sıcak ilişkilerini sürdürmeye kararlıdır.

Örgütün şehir faaliyetleri kontrol altına alınmıştır.

Güvenlik güçlerini böylesine atılım durumuna geçirmiş olan Hükümetin kararlılığı, Devleti taviz vermeyen bir görüntüye oturtmuştur.

26 Haziran 1993 - 5 Haziran 1994 tarihleri arasında;

(4608) PKK eylemi sonucunda;

(673) Asker, (39) Polis, (252) GKK'su şehit olmuş, (1505) Asker, (198) Polis, (312) GKK yaralanmıştır.

Örgüt tarafından (1393) vatandaş öldürülmüş, (1821) vatandaş yaralanmıştır.

Örgüte yönelik operasyonlarda (3024) terörist ölü, (135) terörist yaralı, (8208) militan ve sempatizan sağ olarak (3755) uzun namlulu silah, (1272) tabanca, (4235) bomba, (801645) mermi ile birlikte ele geçirilmiştir.

Ulusal uzlaşmanın ve mutabakatın böylesine güçlü olduğu bir esnada Olağanüstü Hal uygulamasına devam edilmesi, PKK terör örgütünün aleyhinde olacağı örgüt de iyi bilmektedir. Bu nedenle halkın korkuya dayalı desteğini sağlamaya dönük gayretlerinin işe yaramadığının ve yaramayacağını bilmesinde fayda vardır. Devletin böyle bir oyuna gelme niyeti yoktur, gelmesi de mümkün değildir. Terör ülke gündeminden çıkartılıncaya kadar mücadele sürdürülecektir.

Bu mücadelenin ihtiyaç duyduğu her türlü yasal tedbirler devlet tarafından mutlaka uygulanacaktır. Bu sorun artık devletin önemli bir sorunudur. Ulusal uzlaşmanın en çok ihtiyaç duyduğu sorundur. Her türlü siyasi çıkarların üstünde olan bir sorundur, Hükümetin meseleye bakış tarzı da budur. Böyle bir uygulamanın hiç bir Hükümet, şartlar yerine gelmesizin savunucusu olamaz. Teröre taviz verilerek siyaset de yapılamaz.

On yıldır devleti meşgul eden, insanlarımızın sosyal ve ekonomik sorunlarıyla ilgilenmemizi engelleyen terörün böylesine uzun bir zaman dilimine yayılmasına artık tahammülümüz kalmamıştır.

Devlet, önemli bir süreç başlatmıştır. İnsan öldürmekten öte bir mantığı olmayan terör örgütü PKK'nın bütün kalıntıları temizleninceye kadar bu süreç devam edecektir.

Ülkemizin birlik ve bütünlüğünü sınırlarımız içerisinde ve ötesinde tehdit eden terörist unsurları bulmak ve yakalamak doğal hakkımızdır.

Güvenlik güçlerimiz on yıllık zaman dilimi içerisinde önemli bir başarı noktası yakalamışlardır.

49 uncu Hükümet önceki Hükümetten % 30 nispetinde daha başarılı bir mücadele kararlılığı göstermiştir. 50 nci Hükümet ise bu kararlılığı daha da artırarak % 60lara yükseltmiştir.

Şu anda devletin elindeki verilere göre son on bir aylık dönem içerisindeki örgüte verdirilen zayıat % 500lerden, % 1500lere çıkartılmıştır.

Başarı yakalanmıştır. Bırakılması, gevşetilmesi mümkün değildir. Bu tablo Türkiye 'de kanın ve gözyaşının akmadığı bir ortama doğru götürülecektir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri;

Bu şartlar altında ülke düzeyinde kamu güvenliği ve esenliğinin devamı için insan haklarına ve hukuka saygılı kalınarak:

T.B.M.M.'nde var olan anlayış birliğinin paralelinde siyasi iradenin kararlılığı doğrultusunda terörle mücadelenin sürdürülebilmesi için mevcut Olağanüstü Hal uygulamasının bir dönem daha uzatılması gerekliliğine olan inancımı belirterek hükümetin bu teklifini desteklemenizi bekliyorum hepinize saygılar sunuyorum."

49 uncu Dönem Komiser Yardımcıları Diploma Töreni

• 49 uncu Dönem Polis Akademisi mezunu Komiser Yardımcılarının diploma töreni 29 Haziran 1994 tarihinde yapılmıştır.

Törene katılarak bir konuşma yapan İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE, yeni Komiser Yardımcılarına görevlerinde başarılar dilemiştir.

Konuşmasının devamında terör konusuna da değinen Bakan bu konuda,

"Bilindiği üzere, uzun yıllar ülkemiz gündeminin birinci sırasını işgal eden ayrılıkçı terör, ülkemizin bölünmez bütünlüğüne, ulusumuzun birliğine ve devletimizin tekliğine saldırmakta; üniter bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti'nin bu yapısını ortadan kaldırmayı hedef almaktadır. Amacı Türkiye Cumhuriyeti'ni parçalayarak, güzel yurdumuzun özellikle güneydoğu bölgesinde çağdışı ideolojileri doğrultusunda ayrı bir devlet kurmaktır.

Ayrılıkçı terör örgütü ve onun eylemleriyle mücadelede, devletin, demokratik kurallara ve hukuka uygun hareket etmesi ve insan haklarına saygılı davranması hiç şüphesiz terörle mücadelede alınması arzulanan sonucu geciktirmektedir. Ancak böyle de olsa, devletin hukuktan ayrılması söz konusu olamaz. Ayrıca bunu bir zafiyet olarak ta görmemek gerekir. Devlet halkı için vardır. Ve devletin hukuktan ayrılması esas varlık nedenine de aykırıdır. Bu nedenle terörle mücadelemizi, hukuka ve demokratik değerlere bağlı kalarak titizlikle sürdürmeye devam edeceğiz.

Hükümetimiz, teröre karşı mücadelenin büyük bir azim ve kararlılıkla yürütülmesi gerektiğinin kesin inancıyla tespit ve değerlendirmelerini yapmış ve gerekli önlemleri buna göre planlayarak uygulamaya koymuştur.

Terörle mücadelede, çok önemli mesafeler alınmış olmakla birlikte, henüz tam anlamıyla arzulanan düzeye ulaşıldığını söyleyebilmek mümkün değildir. Ancak Devletimiz güçlüdür ve mutlaka başarıya ulaşılacaktır. Bu başarı devletimizin bütünlüğü için zorunludur.

Hükümetimizin amacı, öncelikle ülkemizde bozulan huzur ve güveni kısa sürede yeniden ve sağlam temellere dayalı olarak, bir daha bozulmayacak şekilde tesis etmektir.

Bugün ülkemizin bölünmez bütünlüğüne karşı yapılan saldırı, ülkemizdeki tüm kuruluşlar ile birlikte hepimizi yakinen ilgilendiren bir devlet sorunudur. Bu sorunun üstesinden, parlamentosuyla, basınıyla, tüm demokratik kuruluşlarıyla ve sağduyulu halkımızın desteği ile hep birlikte geleceğiz. "

diyerek yeni mezunların Emniyet teşkilatına katılımı ile bu teşkilata güç katacağım ve ülkemizin önemli meseleleri arasında yer alan terörle mücadelede daha ileri bir düzeyde başarı kazanılacağını vurgulamış, genç mezunların yetişmelerinde emeği geçenlere teşekkür etmiştir.

Bakan daha sonra Emniyet mensuplarımıza özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin bütün kavram, kural ve kurumlarıyla oluşmasında büyük görev ve sorumluluklar düştüğünü belirtmiş, genç Komiser Yardımcılarına öğütler vererek konuşmasını tamamlamıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Kolejinde Daire ve Müessese Sivil Savunma Amirleri için 21 Şubat 1994 tarihinde başlayan “Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu” 66 Sivil Savunma Amirinin katılımı ile 7 Nisan 1994 tarihinde sona ermiştir.

- “Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu”, 11-22 Nisan 1994 ve 25 Nisan - 6 Mayıs 1994 tarihleri arasında Sivil Savunma Birliği Personelinin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- Ankara merkezindeki kurum ve kuruluşlarda görevli Sivil Savunma Uzmanlarının görev ve sorumlulukları ile ilgili 9-10 Mayıs 1994 tarihlerinde Sivil Savunma Koleji’nde seminer düzenlenmiştir. Seminere 166 Sivil Savunma Uzmanı katılmıştır.

- Sivil Savunma Birliği personelinin eğitimi amacı ile 29 Haziran 1994 tarihinde açılan “Kurtarma Temel Eğitim Kursu” 14 Temmuz 1994 tarihinde sona erecektir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Bilgisayar Kursu

- a) 7 Mart 1994 tarihinde başlayan ve 13 personelin katılımı ile gerçekleştirilen 46 ncı Dönem Bilgisayar Kursu 1 Nisan 1994 tarihinde sona ermiştir.

- b) 47 ve 48 inci Dönem Bilgisayar Kursları 4 Nisan 1994 tarihinde başlamış ve bu kurslara 10’u Mülki İdare Amirleri Sınıfından, 16’sı Genel İdare Hizmetleri Sınıfından olmak üzere toplam 26 kişi katılmıştır.

- c) 19 personelin katılımı ile gerçekleşen 49 uncu Dönem Bilgisayar Kursu, 2 Mayıs - 3 Haziran 1994 tarihleri arasında yapılmıştır.

- d) 50 ve 51 inci Dönem Bilgisayar Kursları 6-17 Haziran 1994 tarihleri arasında düzenlenmiş ve bu kurslara 26 personel iştirak etmiştir.

- e) 20 Haziran 1994 tarihinde başlayan 52 ve 53 üncü Dönem Bilgisayar Kurslarına 27 personel katılmaktadır. Kurslar 1 Temmuz 1994 tarihinde sona erecektir.

- Mülki İdare Amirleri Semineri;

- a) 31 Mart -1 Nisan 1994 tarihleri arasında yapılan “İdarecide Dış Görünüm ve Giyim” konulu 6 ncı Dönem Mülki İdare Amirleri Seminerine Bakanlığımız 25 üst düzey yöneticisi katılmıştır.

b) Bakanlığımız 23 üst düzey yöneticisinin iştiraki ile gerçekleştirilen “Zaman ve Toplantı Yönetimi” konulu 7 nci Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri 27- 28 Nisan 1994 tarihleri arasında yapılmıştır.

- Kamu Personeli Yabancı Dil Sınavına hazırlık amacıyla düzenlenen 2 nci Dönem KPDS Kursu 4 Nisan - 6 Mayıs 1994 tarihleri arasında 54 Mülki İdare Amirinin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- 11-15 Nisan 1994 tarihleri arasında Eskişehir İlinde yapılan 2 nci Dönem İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürleri Kursuna 67 Basın ve Halkla İlişkiler Müdürü iştirak etmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 1-5 Nisan 1994 tarihleri arasında 20 personele “Trafik, Araç ve Tescil Proje Kullanım Kursu” verilmiştir.

- 20 personelin iştiraki ile gerçekleşen “VPS (Kesintisiz Güç Kaynağı) Kursu” 18-20 Nisan 1994 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 18-29 Nisan 1994 tarihleri arasında “Olay Yeri İncelemesi ve Morfo System” konulu kursa 21 personel iştirak etmiştir.

- 25 Nisan 1994 tarihinde açılan “Foxpro Programcılık Kursu”na 17 personel katılmaktadır. Halen devam eden bu kurs 22 Temmuz 1994 tarihinde sona erecektir.

- Alman makamlarınca 25 Nisan - 6 Mayıs 1994 tarihleri arasında ALMANYA, Wiesbaden’de düzenlenen “Elektron Mikroskobu Kursu”na 3 kişi katılmıştır.

- 71 personelin başarı ile eğitimlerini tamamladığı “Temel Trafik Eğitim Kursu” 25 Nisan - 6 Mayıs 1994 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 2-4 Mayıs 1994 tarihleri arasında Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde açılan “II. Dönem VPS (Kesintisiz Güç Kaynağı) Kursu” 20 kişinin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde açılan “Atış Eğitimcisi Yetiştirme Kursu”, 2-3 Mayıs 1994 tarihleri arasında yapılmıştır. Kursta toplam 73 personel eğitimden geçirilmiştir.

- 30 Mayıs - 6 Haziran 1994 tarihleri arasında 5 İl Emniyet Müdürlüğü kadrosunda görevli 14 kişiye “Sistem İletişimi ve İletişim Kursu” verilmiştir.

- “25 inci Dönem İç Güvenlik ve Özel Hareket Kursu” 30 Mayıs 1994 tarihinde Balıkesir Polis Okulu Müdürlüğünde başlamıştır. 719 kursiyerin eğitim göreceği bu kurs 19 Ağustos 1994 tarihinde sona erecektir.

- 6-10 Haziran 1994 tarihleri arasında 12 personele; 13-17 Haziran 1994 tarihleri arasında 18 personele olmak üzere toplam 30 personele “Sistem İletişimi ve İletişim Kursu” verilmiştir.

- Sivil Savunma Uzmanlığınca 13-15 Haziran tarihleri arasında Ankara İtfaiye Müdürlüğünde “Yangın Eğitimi ve Tatbikatı Kursu’na Daire Başkanlıklarından ikişer kişi katılmıştır.

- A.B.D. Devlet Bakanlığı tarafından 13-14 Haziran 1994 tarihleri arasında Federal Law Enforcement kuruluşunun eğitim tesislerinde düzenlenen “Modern Soruşturma Teknikleri” kursuna 20 personel katılmıştır.

- 1994 Haziran ayı uygulamalı eğitimlerinde 401 Emniyet Hizmetleri Sınıfı personeli ve 325 Çarşı ve Mahalle Bekçisinin eğitilmesi sağlanmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Emniyet Genel Müdürlüğünden Daire Başkanları Emin ARSLAN ve Macide ERDENER, 5-8 Nisan 1994 tarihleri arasında Güvenlik ve İşbirliği görüşmelerine katılmak için Romanya’ya gitmişlerdir.

- 7-10 Nisan 1994 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğünden Komiser Yardımcısı Abdülbaki ARAŞ Almanya’ya giderek DEA Yetkilileri ile görüşmüştür.

- Emniyet Genel Müdürü Mehmet AĞAR, Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU ve Daire Başkanı Emin ARSLAN 11-13 Nisan 1994 tarihleri arasında Suriye’ye giderek Güvenlik ve İşbirliği görüşmelerine katılmışlardır.

- Ses Analizi Teknik İncelemelerde bulunmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğünden Şube Müdürü Birol AYDIN, Baş komiser O. Atilla Uz ve Fizik Mühendisi Eyyüp KÜÇÜKDEMİR 11-15 Nisan 1994 tarihleri arasında Polonya’ya gitmişlerdir.

- 10-16 Nisan 1994 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğünden Teknisyen Bahtiyar YILMAZ ve Teknisyen Yardımcısı Rüstem ÖZTÜRK Almanya’ya giderek dektilo tamir eğitimi almışlardır. •

- Emniyet Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı A. Cemil SERHADLI, Daire Başkanı Mehmet ÇELİKLER, Pilot Engin CAN, Pilot Sefer BİLGİN ve Sözleşmeli Teknisyen Naci GÜLTEKİN, 11-20 Nisan 1994 tarihlerinde ABD’de MSSA Keşif Uçağı incelemelerinde bulunmuşlardır.

- DEA Yetkilileri ile görüşmek üzere Emniyet Genel Müdürlüğünden Komiser Yardımcısı Abdülkadir ARAŞ 10-14 Nisan 1994 tarihleri arasında İspanya'ya gitmiştir.

- 13-16 Nisan 1994 tarihleri arasında Romanya'da yapılan PKK ve Diğer Konularda Bilgi Alışverişi Toplantısına Emniyet Amiri Ahmet ÖZBAN ve Komiser Yardımcısı Erkan YÜCESAN katılmışlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğünden Daire Başkanı Tuncay YILMAZ, 13-22 Nisan 1994 tarihleri arasında Avusturya'da yapılan BM Uyuşturucu Madde Komisyonunun 37 nci toplantısına iştirak etmiştir.

- 17-24 Nisan 1994 tarihleri arasında İngiltere'de yapılan UNISYS Bilgisayar Kullanım toplantısına Emniyet Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı H. Güner ÖZMEN, Daire Başkanları! Orhan UZELER, Kerem DURMUŞ ve Şube Müdürü H. Ali ÇAKIR katılmıştır.

- Amerika Birleşik Devletlerinde yapılan Davete İcabet Bilgi Alış Verişi Toplantısına Emniyet Genel Müdürü Mehmet AĞAR ile Daire Başkam Ersin YILMAZ, 18-25 Nisan 1994 tarihleri arasında katılmışlardır.

- 24 Nisan - 6 Mayıs 1994 tarihleri arasında Elektrik Mikroskobu eğitimi için Emniyet Genel Müdürlüğünden, Kimya Mühendisi Günel AKDAĞ ile Kimyager Kezban GÖKDEMİR Almanya'ya gitmişlerdir.

- Emniyet Müdür Yardımcısı Mestan ŞENER ve Şube Müdürü İsmail ÇALIŞKAN'ın iştirak ettiği "Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ile Mücadelede İşbirliği" konulu toplantı, 11-14 Haziran 1994 tarihleri arasında Hollanda'da yapılmıştır.

- 11-17 Haziran 1994 tarihleri arasında Slovakya Cumhuriyetinde düzenlenen "Nükleer Santraller ile İlgili Endüstri Kazası ve Doğan Felaket Doğrultusunda Halkın Korunması" konulu seminere Sivil Savunma Genel Müdürlüğünden Daire Başkanı Haşan İPEK katılmıştır.

- Fransa Emniyet Genel Müdürünün davetine icabet eden Emniyet Genel Müdürü Mehmet AĞAR ve Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU 12- 15 Haziran 1994 tarihleri arasında Fransa'ya gitmişlerdir.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

a — Tarama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.

b — Kodlama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri kodlama çalışmaları Şubat 1994 tarihi itibarıyla 532 ilçede tamamlanmıştır.

c — Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 831 ilçede kayıtlı 65.359.743 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

• 10 Haziran 1994 tarih ve 21956 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 94/43174 sayılı karar ile

1 inci derece kadrolu Çankaya Kaymakamlığına

Ankara Vali Yardımcısı A. Namık TEKİN’in,

1 inci derece kadrolu Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanlığına

Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Eski Daire Başkanı Rıfat ÇALIŞIR’ın,

1 inci derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına

Doğanhisar Eski Kaymakamı Ayhan ÇİFTARSLAN’ın,

1 inci derece kadrolu Karapınar Kaymakamlığına

Yenice Eski Kaymakamı Arif ULUDAĞ’ın,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ve Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki 28.12.1993 tarih ve 3959 sayılı Kanunun geçici 13 üncü maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddeleri gereğince atanmaları uygun görülmüştür.

• 21 Haziran 1994 tarih ve 21967 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 94/5724 sayılı karar ile aşağıda görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen yeni görevlere tayin edilmeleri; İçişleri Bakanlığı’nın 31.5.1994 tarih ve 9539 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ve 2451 sayılı Kanuna göre, Bakanlar Kurulu’nca 31.5.1994 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Adı ve Soyadı	Görevi	Atandığı Görev
Atilla KOÇ	Giresun Valisi	Merkez Valisi
Zeki ŞANAL	Niğde Valisi	Merkez Valisi
Yener ÜNLÜER	Ardahan Valisi	Merkez Valisi
Aslan YILDIRIM	Aksaray Valisi	Kahramanmaraş Valisi
İbrahim ŞAHİN	Diyarbakır Valisi	Giresun Valisi
Muammer GÜLER	Kayseri Valisi	Gaziantep Valisi

M. Doğan HATİPOĞLU	Ağrı Valisi	Diyarbakır Valisi
M. Cahit KIRAC	Şırnak Valisi	Aksaray Valisi
S. Arkan BEDÜK	Malatya Valisi	Kayseri Valisi
Atilla OSMANÇELEBİOĞLU	Kahramanmaraş Valisi	Malatya Valisi
Mevlut ÇETİNKAYA	Personel Genel Müdürü	Niğde Valisi
Kutluay ÖKTEM	Mülkiye Başmüfettişi	Ardahan Valisi
Emir DURMAZ	Söke Kaymakamı	Ağrı Valisi
Kamil ACUN	Emniyet Genel Müdürlüğü	Şırnak Valisi
	APK Uzmanı (Emniyet Md.)	

• 22 Haziran 1994 tarih ve 21968 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 94/43213 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına Uşak Eski Vali Yardımcısı Mustafa ORUÇOĞLU’nun, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki 28.12.1993 tarih ve 3959 sayılı Kanunun Geçici Madde 13 ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince atanması uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU
1 NİSAN 1994 - 30 HAZİRAN 1994 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)
Nilüfer ALTUNBULAK APK

Uzman Yardımcısı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
4.5.1994	3986	Ekonomik Denge İçin Yeni Vergiler İhdası İle 1.7.1964 Tarihli ve 488 Sayılı, 2.7.1964 Tarihli ve 492 Sayılı, 7.11.1984 Tarihli ve 3074 Sayılı, 25.10.1984 Tarihli ve 3065 Sayılı, 31.12.1960 Tarihli ve 193 Sayılı, 21.7.1953 Tarihli ve 6183 Sayılı, 2.2.1981 Tarihli ve 2380 Sayılı, 15.7.1963 Tarihli ve 277 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	7.5.1994	21927
18.5.1994	3990	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Özlük Haklarının Yeniden Düzenlenmesine, Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilatlanmalarına, 8.6.1949 Tarihli ve 5434 Sayılı, 19.7.1972 Tarihli ve 1615 Sayılı, 12.3.1982 Tarihli ve 2634 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacı İle Yetki Verilmesine Dair Kanun	18.5.1994	21938 Mükerrer
12.5.1994	3989	.1.1984 Tarihli ve 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun	18.5.1994	21938
1.6.1994	3994	Yurt Dışında Görevli Personele Nakdi Tazminat Verilmesi ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	7.6.1994	21953
1.6.1994	3995	506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi ile 4792 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	7.6.1994	21953
8.6.1994	3997	Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	13.6.1994	21959

10.6.1994	4001	İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	18.6.1994	21964
10.6.1994	4003	Devlet Memurları Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun	18.6.1994	21964

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
18.5.1994	KHK/527	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	20.5.1994	21939
30.5.1994	KHK/530	Tasarufların Teşviki ve Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	6.6.1994	21952 2.

III. T.B.M.M. KARARLARI

Yayımlandığı

Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
31.5.1994	320	Ülkemizde Daha Düzenli ve Koordineli Bir Trafik Düzenlemesinin Yapılabilmesi ve Trafik Kazalarının Nedenlerinin, Alınması Gerekli Tedbirlerin ve Uygulanacak Politikaların Tespiti Amacıyla Bir Meclis Araştırması Komisyonu Kurulmasına İlişkin Karar	6.6.1994	21952
14.6.1994	325	Ülkemizde Konuşlandırılan Çokuluslu Gücün Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin Karar	16.6.1994	21962

IV. TÜZÜKLER

Yayımlandığı

Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
18.5.1994	94/5663	Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Tüzüğünün Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük	29.6.1994	21975

V. BAKANLAR KURULU KARARLARI**Yayımlandığı Resmi Gazetenin**

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
17.2.1994	94/5344	593 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmaları Hakkında Karar	2.4.1994	21893
7.3.1994	94/5420	Fenerbahçe Spor Kulübü Demeği İle Türkiye Bilişim Deneğinin Kamu Yararına Çalışan Derneklerden Sayılması Hakkında Karar	19.4.1994	21910
14.2.1994	94/5339	Bursa İli Mudanya ve Gemlik Limanlarının Yolcu Giriş-Çıkış Kapısı Olarak Tespit Edilmesi Hakkında Karar	21.4.1994	21912
3.3.1994	94/5398	365 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	21.4.1994	21912
18.4.1994	94/5501	27 Mart 1994 Mahalli İdareler Genel Seçimlerinden Sonra Çeşitli Nedenlerle Belediye Başkanlığı Seçimi Yetkili Seçim Kurullarında İptal Edilen Yerlerin Belediye Başkanlıklarının, Bu Yerlerde Seçim Yenileninceye Kadar Mansup Belediye Başkanlarıncaya Yönetilmesi Hakkında Karar	29.4.1994	21919
28.1.1994	94/5337	Bazı İlçelerdeki Emniyet Amirliklerinin Emniyet Müdürlüklerine Dönüştürülmesi Hakkında Karar	18.5.1994	21938
31.3.1994	94/5469	384 Kişiyeye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesine Dair Karar	18.5.1994	21938
31.3.1994	94/5470	Türk Soyundan 604 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Karar	18.5.1994	21938
31.3.1994	94/5474	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	18.5.1994	21938
8.5.1994	94/5567	27 Mart 1994 Mahalli İdareler Genel Seçimlerinden Sonra Çeşitli Nedenlerle Belediye Başkanlığı Seçimi İptal Edilen Yerlerin Belediye Başkanlıklarının Bu Yerlerde Seçim Yenileninceye Kadar Mansup Belediye Başkanlarıncaya Yönetilmesi Hakkında Karar	20.5.1994	21939
31.3.1994	94/5471	712 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	26.5.1994	21941
18.5.1994	94/5637	506 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	3.6.1994	21949

18.5.1994	94/5638	818 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Karar	3.6.1994	21949
30.4.1994	94/5589	573 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	4.6.1994	21950
18.5.1994	94/5635	Bazı Kararnamelerle Türk Vatandaşlığı Kaybettiirilen Kişiler Hakkındaki Hükümlerin İptali Hakkında Karar	4.6.1994	21950
18.5.1994	94/5639	1635 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	8.6.1994	21954
7.1.1994	94/5232	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetine Yapılacak Seyahatlerde Verilecek Gündeliklere Dair Karar	28.6.1994	21974
18.5.1994	94/5654	Muş İli Mahalli İdareler Hizmet Vakfı'na Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkındaki Kararnamenin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Karar	29.6.1994	21975
18.5.1994	94/5664	179 Kişiyeye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Karar	29.6.1994	21975

VI. YÖNETMELİKLER

A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin Tarihi	Sayısı
10.2.1994	94/5315	Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetme liğinin Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	21.4.1994	21912
3.3.1994	94/5399	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Rütbe Yükselmeleri İle Görev Unvanlarında Uygulanacak Esaslara Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	21.4.1994	21912

B — BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin Tarihi	Sayısı
		İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atama Yönetmeliği	6.4.1994	21897
		Türk Silahlı Kuvvetleri Sınıf Okulları Yönetmeliğinin 7 ve 19 uncu Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	7.4.1994	21898
		Emniyet Genel Müdürlüğüne Bağlı Eğitim - Öğretim Kuramlarına Alınacak Öğrencilerde Aranılacak Sağlık Şartlarına Dair Yönetmelik'in 4 üncü Maddesinin 2 nci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	25.4.1994	21915

Astsubay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin	4.5.1994	21924
Değiştirilmesine ve Yönetmeliğe Bir Ek Madde İle Bir Ek Geçici Madde İlave Edilmesine Dair Yönetmelik		
Gülhane Askeri Tıp Akademisi Hemşirelik Yüksekokulu	4.5.1994	21924
Yönetmeliğinin 53 üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik		
Türk Silahlı Kuvvetlerine Mensup Subay ve Astsubayların	12.5.1994	21932
Atanma ve Yer Değiştirmeleri Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik		
Mahalli İdareler Fonu Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması	6.6.1994	21952
Hakkında Yönetmelik		

VII. MÜŞTEREK KARARLAR

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
16.4.1994	94/43067	Hakkâri İli Merkez Bucağına Bağlı Durankaya, Biçenek, Çaylıca ve Umutlu Köylerinin Birleşerek Merkezi Durankaya Olmak Üzere "DURANKAYA" Adı Altında Bir Belediye Kurulmasına Dair	21.4.1994	21912
16.4.1994	94/43057	Yozgat İli Aydıncık İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çandır Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Çekerek İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	21.4.1994	21912
16.4.1994	94/43058	Niğde İli Çiftlik İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kayırlı Belediyesi İle Narköy ve Gösterli Köylerinin, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Gölcük Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	21.4.1994	21912
16.4.1994	94/43059	Sakarya İli Geyve İlçesi Doğançay Bucağına Bağlı Çınardibi Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	21.4.1994	21912
16.4.1994	94/43060	Sivas İli Yıldızeli İlçesi Çırçır Bucağına Bağlı Yıldız Belediyesinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Karaçayır Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Ka	21.4.1994	21912
16.4.1994	94/43061	Trabzon İli Merkez İlçeye Bağlı Bostancı Köyünün Trabzon Belediyesi Sınırları İçine Alınmasına Dair Müşterek Karar	21.4.1994	21912
16.4.1994	94/43062	Kütahya İli Simav İlçesine Bağlı Muradınlar Köyünün Simav Belediyesi Sınırları İçine Alınmasına Dair Müşterek Karar	21.4.1994	21912

- 21912 94/43063 İstanbul İli Kartal İlçesi İle Maltepe İlçesi 21.04.1994 25912
Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınıra İlişkin
Müşterek Karar
- 21912 94/43064 İstanbul İli Kartal İlçesi İle Pendik İlçesi 21.04.1994 21912
Arasında Kalan Sınırın Belirlenmesine
İlişkin Müşterek Karar
- 21912 94/43065 Samsun İli Salıpazarı İlçesi Merkez 21.04.1994 21912
Bucağına Bağlı Kestanepınar Köyünün,
Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Çarşamba
İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair
Müşterek Karar
- 21912 94/43066 Şanlıurfa İli Siverek İlçesi Karakeçi 21.04.1994 21912
Bucağına Bağlı Yolyazı Köyünün Buradan
Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi
Çamlıdere Bucağına Bağlanmasına Dair
Müşterek Karar
- 21912 94/43068 Erzurum İli Pasinler İlçesi Merkez Bucağına 21.04.1994 21912
Bağlı Marifet Köyünün Buradan Ayrılarak
Aynı İl'in Köprüköy İlçesi Merkez
Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek
Karar
- 21912 94/43069 Van İli Edremit İlçesi Merkez Bucağına 21.04.1994 21912
Bağlı Akın Köyünün, Buradan Ayrılarak
Aynı İl'in Merkez İlçesi Merkez Bucağına
Bağlanmasına Dair Müşterek Karar
- 21912 94/43070 Sivas İli Koyulhisar İlçesi Merkez Bucağına 21.04.1994 21912
Bağlı Ekinciler Köyünün Buradan Ayrılarak
Aynı İl'in Doğanşar İlçesi Merkez Bucağına
Bağlanmasına Dair Müşterek Karar
- 21912 94/43071 Sivas İli Divriği İlçesi Sincan Bucağına 21.04.1994 21937
Bağlı Oğlaklı Köyünün, Buradan Ayrılarak
Aynı İl'in Kangal İlçesi Çetinkaya Bucağına
Bağlanmasına Dair Müşterek Karar
- 21912 94/43072 Niğde İli Altınhisar İlçesi Merkez Bucağına 21.04.1994 21937
Bağlı Obruk Köyünün, Buradan Ayrılarak
Aynı İl'in Bor İlçesi Merkez Bucağına
Bağlanmasına Dair Müşterek Karar
- 21912 94/43073 Giresun İli Çamoluk İlçesine Bağlı 21.04.1994 21937
Kılıçtutan Köyü Komlar Bağlısının
Çamoluk Belediyesi Sınırları İçerisine
Alınmasına Dair Müşterek Karar

16.04.1994	94/43075	Sivas İli Gürün İlçesi Yazıyurdu Bucağına Bağlı Çipil Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Kangal İlçesi Kuşkayası Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	21.04.1994	25912
16.04.1994	94/43076	Yozgat İli Akdağmadeni İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Dedefakılı Belediyesi İle Balkaya ve Karapınar Köylerinin, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Saraykent İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	21.04.1994	21912
16.04.1994	94/43077	Şanlıurfa İli Hilvan İlçesi Gölcük Bucağı Kalınbayat Köyüne Bağlı Kulfacık (Culfacık) Bağlısının, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Kabahaydar Bucağı Yedikuyu Köyüne Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	21.04.1994	21912
16.04.1994	94/43078	Şanlıurfa İli Hilvan İlçesi Ovacık Bucağına Bağlı Cemal ve Yedikuyu Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Akziyaret Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	21.04.1994	21912
16.04.1994	94/43079	Muğla İli Bodrum İlçesi Türkbükü Köyü, Küçükbük Bağlısının Gündoğan Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	21.04.1994	21912
16.04.1994	94/43080	Şanlıurfa İli Hilvan İlçesi Ovacık Bucağına Bağlı Gölgen Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Akziyaret Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	21.04.1994	21912
13.05.1994	94/43124	Ordu İli Akkuş İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Dereköy Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Ünye İlçesi Tekkiraz Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	17.05.1994	21912
13.05.1994	94/43125	İstanbul İline Bağlı Sarıyer İlçesi İle Beşiktaş İlçesi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Belirlenmesine Dair Müşterek Karar	17.05.1994	21937
13.05.1994	94/43126	Bitlis İli Hizan İlçesi Akşar Bucağında Kolludere ve Kayadeler Köylerinin Birleşmesiyle 8.6.1992 Tarih ve 92-40303 Sayıyla Kurulmasına Karar Verilen Kolludere Belediyesiyle İlgili Kararnamenin İptaline İlişkin Müşterek Karar	17.05.1994	21937
13.05.1994	94/43127	Ankara İli Balâ İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kesikköprü Belediyesi İle Kırıkkale İli Karakeçili İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Akkoşan Köyü Arasında Kalan İki İl Arası Sınırın Belirlenmesine Dair Müşterek Karar	17.05.1994	21937

20.5.1994	94/43166	Ordu İli Kumru İlçesi Eski Akçaalan (Ağcaalantürk) Köyünün Dereköy ve Yardibi Mahallelerinin Köyden Ayrılarak Fatsa İlçesi Hatıplı Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	27.5.1994	21942
20.5.1994	94/43167	Erzincan İli Otlukbeli İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çataksu Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Çayırılı İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	27.5.1994	21942
20.5.1994	94/43168	a) İçel İli Merkez İlçesi Kazanlı Bucağına Bağlı Karacailyas Belediyesi İle Mersin Büyükşehir Belediyesi Arasında Kalan Sınırın, b) İçel İli Merkez İlçesi Kazanlı Bucağına Bağlı Karacailyas Belediyesi İle Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlı Dikilitaş Köyü Arasında Kalan Sınırın, c) İçel İli Merkez İlçesi Kazanlı Bucağına Bağlı Karacailyas Belediyesi İle Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlı Demirhisar Köyü Arasında Kalan Sınırın, ç) İçel İli Merkez İlçesi Kazanlı Bucağına Bağlı Karacailyas Belediyesi İle Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlı Kürkçü Köyü Arasında Kalan Sınırın, Belirlenmesine Dair Müşterek Karar	27.5.1994	21942
20.5.1994	94/43169	Çankırı İli Kurşunlu İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Dumanlı Belediyesi İle Orta İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Doğanlar Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Belirlenmesine Dair Müşterek Karar	27.5.1994	21942
20.5.1994	94/43170	İzmir İli Güzelbahçe İlçesi Merkez Bucağına 27.5.1994 Bağlı Kavacık Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Konak İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	27.5.1994	21942
20.5.1994	94/43171	Kahramanmaraş İli Ekinözü İlçesi Merkez Bucağına 27.5.1994 Bağlı Güplüce Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Elbistan İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	27.5.1994	21942
20.5.1994	94/43172	Kırklareli İli Vize İlçesine Bağlı Sergen Bucağı 27.5.1994 Merkez Belediyesi İle Fmarhisar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yenice Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Belirlenmesine Dair Müşterek Karar	27.5.1994	21942

20.5.1994 94/43173	Trabzon İli Hayrat İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Gümüşören Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Of İlçesi Merkez Bucığına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	27.5.1994	21942
17.6.1994 94/43251	Sivas İli Ulaş İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Dedeli, Düzova ve Karagömlek Köylerinin, Buradan Ayrılarak Aynı İlin Merkez İlçesi Merkez Bucığına Bağlanmalarına Dair Müşterek Karar	22.6.1994	21968
22.6.1994 94/43255	Ordu İli Kabadüz İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Bayramlı Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Merkez Bucığına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	25.6.1994	21971

VIII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin Tarihi Sayısı
1995 Mali Yılı Bütçe Çağrısı	18.6.1994 21964
1995 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları İle İlgili Genelge (No: 94/16)	30.6.1994 21976

IX. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin Tarihi Sayısı
1994 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Seri No : 6)	11.4.1994 21902 Mükerrer
Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun Hakkında Tebliğ (Seri No : 94/1)	18.4.1994 21909
Damga Vergisi Kanunu Genel Tebliği (Seri No : 25)	11.5.1994 21931
Harçlar Kanunu Genel Tebliği (Seri No : 25)	11.5.1994 21931
Katma Değer Vergisi Genel Tebliği (Seri No : 42)	11.5.1994 21931
<i>Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği</i> (Seri No : 16)	14.5.1994 21934

